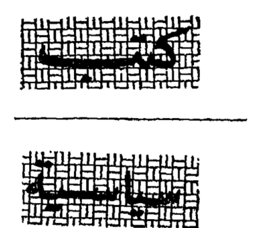


أزمة الوحدة الأمريكية ومستقبل منظمة الدول الأمريكية

تأليف : وليام مانجر
ترجمة : أحمد حسن ابراهيم
مراجعة : حسين الحوت



أزمة الوحدة الأمريكية ومستقبل منظمة الدول الأمريكية

تأليف : وليام مانجر
ترجمة : أحمد حسن إبراهيم
مراجعة : حسين الحوت

١٩٦٣

تمهيد

الكتاب يتناول تاريخ حركة الوحدة الأمريكية منذ حرب الاستقلال التى خاضتها دول أمريكا الاسبانية ، ويشرح تطور علاقات الولايات المتحدة بدول أمريكا اللاتينية وقيام مبدأ مونرو وتطوره فيما بعد ، والمشكلات التى واجهت الدول الأمريكية فى القرن الماضي والمشكلات التى تواجه منظمة الدول الامريكية .

ومؤلف الكتاب هو أخبر من يكتب عن الوحدة الامريكية ومنظمة الدول الأمريكية فقد التحق بخدمة الاتحاد الأمريكى موظفا صغيرا الى أن وصل الى منصب السكرتير العام المساعد لمنظمة الدول الامريكية ،وبهذه الصفة حضر كل المؤتمرات وعاصر أعمال اللجان والوكالات الكثيرة فى المنظمة.
والكتاب صدر عام ١٩٦١ بالولايات المتحدة .

الفصل الأول

الأزمة الحالية

« لقد ارتبطنا مع جمهوريات الجنوب الشقيقة بحلف جديد من أجل التقدم وهدفنا هو أن تكون أمريكا اللاتينية حرة موسرة . وان تتحقق درجة من التقدم الاقتصادى والاجتماعى لكل دولها ولكل مواطنيها تتناســـب مع مســـاهماتها التاريخية فى الثقافة والفكر والحرية »

ان هذا التعاقد من الرئيس كنيدى فى أول بيان رسمى له عن رسالة الاتحاد هو أحد التطورات المشجعة القليلة فى تاريخ العلاقات بين الدول الامريكية فى العقد الماضي ، وسوف يعتمد على تحقيقه بصورة فعالة ، مستقبل المنظمة الاقليمية الإمريكية .

ان كلمات رئيس الجمهورية مشجعة فالاعتراف بالواقع هو الخطوة الاولى فى اتخاذ اجراءات علاجية .

وينبغى فى الوقت نفسه قبول التعهد لكونه الخطوة الاولى فيما ينبغى أن يكون بالضرورة عملا طويلا وشاقا . فلا يمكن ان تتوقع اتمام الاجراءات العلاجية بين يوم وليلة ، ولن يمكن اتمامها ،

كما أشار رئيس الجمهورية فى خطابه الافتتاحى ، فى مائة اليوم الاولى ، ولا فى ألف اليوم الاولى ، ولا فى حياة الحكومة التى بدأت فى يناير ١٩٦١ ، ولكن لو اتخذت خطوة البداية ، فانه سيمكن ادراك الاهداف فى الوقت المناسب .

وسيتطلب تحقيق هذه الاهداف الجهود المشتركة لكل حكومات نصف الكرة الغربى ، كما يتطلب جهود المنظمات الدولية التى أقامتها هذه الحكومات .

وينبغى للوفاء بهذا التعهد الوصول الى علاقات بين الدول الامريكية بأوسع صورها .

وينبغى كذلك أن تشمل الاجراءات المستخدمة ، لاعلاقاتنا مع الأقطار الفردية فى أمريكا اللاتينية فحسب ، بل العلاقات الجماعية معها جميعا كما تمثلها منظمة الدول الأمريكية أيضا .

هذه الدراسة الحالية موجهة الى السمة التى ذكرت أخيرا فى العلاقات بين الدول الامريكية . فهى تنشد تقدير دور منظمة الدول الامريكية فى تطوير العلاقات بين نصف الكرة الغربى ، وقيام المنظمة الاقليمية للدول المساهمة فى تحقيق الاهداف التى تواجهها فى حلف التقدم الجديد .

وسوف تكون الستينات هى السنوات الحماسية فى صياغة السياسات وتكريس البرامج التى ستحكم علاقاتنا مع الجمهوريات العشرين التى الى الجنوب ، والسياسات والبرامج التى ستوضح اما نهاية نظام العلاقات الدولية التى تطورت خلال عملية طويلة وبطيئة وشاقه ، واما تعديل الانجاه المطلوب فى السنوات الاخيرة ، وسوف تعيد العلاقات بين الدول الامريكية الى المستوى العالى الذى كانت تحتله من قبل ، وسيقيم ذلك من جديد وحدة مجتمع الدول الامريكية وتضامنه .

ولقد مرت العلاقات الدولية فى نصف الكرة الغربى بعملية تطور استمرت مائة وخمسين عاما وفى تلك الفترة التى امتدت قرنا ونصف القرن والتى يبدأ تاريخها من سنة ١٨١٠ عند ما بدأت حركة الاستقلال فى أمريكا الاسبانية ، كانت هناك فترات من الصداقة والفهم والوحدة والتضامن ، كما كانت هناك فترات أخرى تتسم بسوء الفهم والاحتكاك والنزاع والصراع .

ولقد انحدرت العلاقات الامريكية فى السنوات الاخيرة الى مستوى من أقل المستويات فى التاريخ ، ومن الضرورى أن نعود الى الوراء مايقرب من نصف قرن لنجد فترة يمكن مقارنتها عند ماكانت تلك العلاقات متصدعة كذلك وعند ما كانت مظاهر التمزق الشامل واضحة قوية .

أما اليوم فقل أن تجد من العناصر الصالحة ـــ تقليديا ـــ للعمل كمصدر للقوة فى العلاقات الدولية لأهم نصف الكرة الغربى عنصرا يؤدى وظيفته كما ينبغى ، فالاحساس بالتضامن السياسي الذى قام بصعوبة بالغة فى السنوات من ١٩٣٠ الى ١٩٥٠ يتلاشي تدريجيا ولكن فى ثبات . كما أن روح التعاون قد فسدت الى حد أنه ليس هناك تقدم فى حل جميع مشكلات التطور الاقتصادى والتقدم الاجتماعى المعاصرة الهامة .. وقد تقوضت وحدة الجمهوريات الامريكية وتضامنها بدرجة خطيرة وأخذت رابطة الدول الامريكية تتحول بسرعة الى خيال .

وقد رسمت العلاقات الدولية بين أمم نصف الكرة الغربى منذ وقت طويل على عدة مستويات :

أحدها : التقارب المتبادل التقليدى بين قطر والآخر .

وثانيها : التقارب المتعدد أو الجماعى الذى تمثله فى الوقت الحاضر منظمة الدول الامريكية .

وليست الطريقتان مطلقتين فلا تحول احداهما دون الاخرى كما ان احداهما ليست مرادفة للأخرى . وهناك علاقة متبادلة بين الطريقتين وتؤثر احداهما فى الاخــرى . ومع ذلك فان الاثنتين مختلفتان بصورة تكفى السماح بدراسة احداهما بدون تحليل مفصل جدا للاخرى .

وقد ظهر النظام الاقليمى الامريكى كمطمح ومثل أعلى فى عام ١٨٢٦ ، ولكن تحقيقه فى شكل جهاز يمثل جمهوريات نصف الكرة الغربى كلها بدأ فى عام ١٨٩٠ عند ما اجتمع أول مؤتمر دولى للدول الامريكية فى واشنجتون ، وكانت آخر مرحلة فى تطوره فى عام ١٩٤٨ ، عند ما وقع ميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا .

هــل تكون هذه المرحلة هى المرحلة الاخــيرة لمنظمة الدول الامريكية ؟

فى ضوء الموقف الحاضر ومجرى الاحداث فى الســنوات القليلة الاخيرة قد يكون من الواجب توجيه مثل هذا السؤال ، لانه فى الوقت الذى تدخل فيه منظمة الدول الامريكية العقد السادس من حياتها تواجهها أعظم التحديات التى واجهتها على الاطلاق .. فهى تتجه الى أصل وجودها كمنظمة دولية فعالة ، وسوف يتوقف تبرير وجود هذه المنظمة فى المستقبل على قدرتها على مواجهة تلك التحديات .

وتواجه منظمة الدول الامريكية تحدى التوترات السياســية الصاعدة ، وهى توترات بدأت تكشف عن نفسها فى الكاريبى فى العقد الماضي وتثور حاليا بسرعة فائقة . وكمنظمة تزعم انها تعالج المشكلات الدولية التى تؤثر على سلامة الدول الاعضاء وأمنها ، فانها تفتخر بأعمالها خلال السنوات العشر الماضية . ولم تكن أعمالها فى هذه المنطقة غير هامة ، وخاصة فى ايجاد حلول لسلسلة من الاحداث القليلة الاهمية فى منطقة الكاريبى .

ولكن التوترات كانت اكثر ميلا الى الازدياد منها الى السكون. وهناك احساس بآثارها الآن فى أرجاء القارة .

ولا يكفى أن تكون منظمة الدول الامريكية قادرة على البرهنة على أنها قديرة أن تنافس المتنافسين من الزعماء السياسيين المعارضين او على ايجاد حلول وقتية لحوادث الحدود الثانوية فهل ستكون قادرة أيضا على معالجة المشكلات الكبرى الخاصة بالسلام والأمن والتى لها أهمية قارية ودولية ، وتلوح بصـــورة أكبر فى الافق السياسي الدولى ؟

وتواجه منظمة الدول الامريكية تحدى التطور الاقتصـــادى لعشرين دولة من اعضائها . والمشكلات السياسية التى تجابه الدول الامريكية اليوم انما هى امتداد للعوامل الاقتصادية ، وقد تصلح الثورة الدكتاتورية والشيوعية والديمقراطية للعناوين الضخمة، ولكنها ليست المســـائل ذات الاهمية القارية والتى تؤدى قراءة الصحف اليومية بالانسان الى الاعتقاد بأهميتها . والمشكلة ذات المدى القارى والطبيعة الجوهرية مشكلة اقتصـــادية ، والثورة وتهديد الشيوعية ليسا فى الغالب أكثر من نتيجة للخلل الاقتصادى والاجتماعى اللذين فى كل بلد تقريبا .

ان تدهور الاسواق وأسعار السلع الاساسية والحاجة الى التطور الاقتصادى وتأثير حصـــص الاستيراد واتفاقيات التجـــارة الدولية ــ كلها مسائل تواجهها جميع الحكومات وتؤثر على كل الشعوب ، والفشل فى ايجاد حلول لتلك المشكلات هو الذى يبين الضغط والتصدعات السياسية التى تجابه أمم أمريكا اللاتينية فى الوقت الحاضر .

وتقترن بالرغبة فى التطور الاقتصادى الحاجة الى الاصلاح الزراعى ، ففى أرجاء القارة تنتشر روح الاصلاح الزراعى ، وهناك

تصميم لا يمكن مقاومته على حل المشكلات الاجتماعية القديمة العهد وعلى رفع مستوى المعيشة وعلى تضييق الثغرة التى تفصل تقليديا بين القلة المحظوظة عند القمة والجماهير غير المحظوظة فى القاع .

ويتطلب الوصول الى هذا الهدف تقوية الاقطار الكثيرة ، ودرجة أكبر من الاستقرار فى الاسواق وفى أسعار السلع الرئيسية وبرنامج لتنويع وتوسيع أسس الحياة الاقتصادية .

ان هذه المشكلة ليست أكثر وخصوصا فى أى بلاد أخرى منها فى بلاد الكاريبى فأحداث تلك المنطقة التى تثير الاهتمام القومى والدولى الى حد كبير انما توضح طبيعة المشكلة ومداها . ان الموقف فى الكاريبى ليس مظهرا مستقلا ، وليس هو بالموقف الجديد . وما يحدث هناك اليوم ما هو الا عملية استمرت طوال السنوات العشر الماضية ، وهى انعكاس وتكاثف المشكلة الاساسية التى تظهر فى أرجاء الجزء الجنوبى من نصف الكرة الأرضي ودافع للتقدم الاقتصادى والاصلاح الاقتصادى والاجتماعى والتصميم على تحقيقهما .

وبالنسبة للولايات المتحدة أضاف الكاريبى خطورة جديدة لان الأحداث تقع فى منطقة ذات أهمية خالصة لنا وشديدة القرب من أراضينا .

وهناك أيضا تزايد خطورة المشكلة بوساطة الخصومات المتأصلة بين مايسمى أبطال الديمقراطية من ناحية وقوى الدكتاتورية من ناحية أخرى .

ومن الامور الخطيرة أيضا أن الاحداث فى الكاريبى قد كشفت مدى سرعة استعداد الايديولوجيات الغريبة عن المفهوم الامريكى للحياة للافادة من كل مناسبة تخلق أيضا متاعب أكبر ، وكيف أنها تهدد النظم القائمة فى نصف الكرة الغربى ذاتها .

ان مايجرى الآن فى أحد الاقطار قد وقع بالامس فى قطر آخر . وقد يثير الدافع الى التقدم والاصلاح فى المستقبل انفجارا فى بلاد أخرى كذلك . وعلى ذلك فان المشكلة ليست مشكلة كوبا أو فنزويلا أو جمهورية الدومينكان أو شيلى ، انها مشكلة نصف الكرة الغربى وهى مسألة ذات أهمية له أجمع .

واذا كانت منظمة الدول الامريكية تريد أن تبرر استمرار وجودها فينبغى لها أن تبدى القدرة على أن تؤدى دورها وان تساهم فى حل تلك المشكلات الاساسية .

وتاريخ المنظمة حافل بمناقشات وتوصيات المؤتمرات والمجالس واللجان التى لم يتم تحقيقها كلها بصورة واسعة . والعمل البناء الوحيد فى المجال الاقتصادى هو اتفاقية اقامة بنك التنمية للدول الامريكية .

ان الفشل فى ايجاد حلول لمشكلات نصف الكرة الغربى يفسر التدهور والفساد اللذين دبا فى العلاقات بين الدول الامريكية وأصابا هيئة منظمة الدول الامريكية خلال العقد الماضي .

فمتى تستطيع منظمة الدول الامريكية أن تقدم برنامجا بناء وفعالا للعمل الاقتصادى والاجتماعى ؟

وفوق كل شيء آخر فان منظمة الدول الامريكية يواجهها تحدى اعادة وحدة وتضامن مجتمع الدول الامريكية واعظم عنصر للقوة فى النظام الاقليمى هو مقدرة اعضائه على العمل المشترك لحل المشكلات المشتركة والمنصرفة بطريقة جماعية فى المشكلات التى قد تثور مع أمم فى أجزاء أخرى من العالم .

ويلاحظ أن أمريكا هى قارة السلام ، ولكنها ليست قارة التضامن أيضا ، ولكن الى اى حد تستطيع الدول الاعضاء المشاركة

تفى حل مشكلات كل منها لتستطيع ان تأمل تحقيق التضامن لمواجهة المشكلات الجماعية الخاصة بها جميعا ؟

ولقد كانت جماعة الدول الامريكية فى عنفوان قوتها عند ما كانت قادرة على الاعتماد على وحدة دولها الاعضاء جميعا ، وكانت فى أقصي درجات ضعفها عند ما كان تضامنها يتبدد .

وخلال عـــام ١٩٦٠ يعكس انعـــزال كوبا وطرد جمهـــورية الدومينيكان فعلا تفكك الروابط التقليدية للوحدة القارية ويشـــكل تهديدا خطيرا لمستقبل النظام الاقليمى الامريكى .

واذا ما سمح لمثل هذه التطورات بالاستمرار فان تأثيراتها المهلكة سوف تكون أكثر صلاحية لتقويض بناء المنظمة واضعافه . ويفرض اقامة وحدة وتضامن قارى من جديد تحديا من أعظم التحديات لمنظمة الدول الامريكية .

ان التحدى الذى تواجهه منظمة الدول الامريكية انما هو فى الوقت نفســـه تحد للحكومات الاعضاء وهو اختبار لاخلاصـــها وتصميمها على أن تجعل من منظمة نصف الكرة الغربى مؤسســـة حية : فالمنظمة هى ماتريد الحكومات قيامه فقط ، وسوف تتوقف مقدرة المنظمة على مواجهة تحديات بدرجة كبيرة ، على سياسات واعمال الحكومات الاعضاء وعلى كفاية وسياسة الوفود التى تعينها لانجاز تلك البرامج فى الاجهزة التمثيلية الكثيرة للمنظمة .

وهى كذلك اختبار لقدرة واخلاص الموظفين الفنيين والاداريين الذين يكونون السكرتارية والوكالات التى تقـــوم المنظمة بعملها وانكبابهم على عملهم .

ان تحدى منظمة الدول الامريكية وحكومات أعضائها انما هو فضلا على ذلك تحد للولايات المتحدة . ويتوقف مســـتقبل منظمة

الدول الامريكية — اذا كان لها مستقبل — على السياسات والقرارات الجوهرية التى قد تتخذها هذه الحكومة ، وبرامج العمل التى قد تتبعها لتحكم علاقاتها بالامم الاخرى فى الجنوب .

هل نريد منظمة للدول الامريكية ؟ وهل نحن فى حاجة الى منظمة للدول الامريكية ؟

ان رد الفعل المباشر هو الرد على هذا السؤال بالايجاب . ولكن الايجاب المجرد ليس كافيا ، اذ يتطلب الجواب الفعال تغيرا كاملا فى موقفنا فى السنوات العشر الماضية واتجاه أمريكا اللاتينية عموما .

ان التطور الاقتصادى والتقدم الاجتماعى هما الثورة التى يتجه اليها الاهتمام الآن ، ولكن الحاجة الى استرداد القيمة الروحية التى هى عنصر جوهرى فى نظام العلاقات القارية القوى الفعال ليست أقل أهمية من الاجراءات ذات الطابع المادى . وقد كانت الولايات المتحدة فى الفترة التى وصلت فيها علاقات المجموعة الامريكية الى أعظم قوتها قادرة على تقديم برنامج اجتذب اليه جماهير الشعب فى أمريكا اللاتينية وأثار انفعالهم وأقنعهم باخلاص غرضنا ووفائنا للمبادىء الاساسية التى تحكم حياة الناس القومية والدولية فى كل مكان بأمريكا .

لذلك فان احدى المآسي الكبرى فى العهد الحاضر هى أن نسمح لخصومنا الايديولوجيين أن يحلوا محلنا فى خيال الكثيرين جدا من الشعب الامريكى اللاتينى ، وان يخلقوا تأثيرا فى أذهانهم بأنهم هم — ولسنا نحن — دعاة السلام وأبطال الديمقراطية والمدافعون عن الحقوق الفردية وأصدقاء المظلومين .

ومثلما أوضح وودرو ويلسون منذ نصف قرن ، وكما نجح فرانكلين د . روزفلت لدرجة كبيرة جدا بعد ذلك بعدة عقود ينبغى لنا ان نعلن لا بالكلمات فحسب وانما بالافعال أيضا أننا أبطال الديمقراطية وأننا نناضل اليوم كما كنا نناضل دائما من أجل المبادىء الاساسية الخاصة باحترام الحقوق الانسانية ، والكرامة الانسانية التى اصبحت بها بلادنا عظيمة ، واننا على استعداد للعمل والاشتراك معهم من أجل سيادة هذه المبادىء فى أرجاء الرابطة الامريكية .

الفصل الثانى

الأصول والأسس التى تقوم عليها إقليمية نصف الكرة الغربى

يقوم النظام الاقليمى الامريكى اليوم بوظيفته بصورة رئيسية عن طريق منظمة الدول الامريكية التى وقــع ميثاقها فى بوجوتا بكولومبيا عام ١٩٤٨ فى المؤتمر الدولى التاسع للدول الامريكية ، ولكن ذلك المؤتمر كان آخر خطوة فقط فى عملية تاريخية طويلة .

ويجب علينا من أجل تفهم الاقليمية فى نصف الكرة الغربى والسبب فى وجودها والطريقة التى تطورت بها واتجاهها الحالى وصورها القادمة — أن نلقى نظرة بعيدة المدى على الماضي : لقد كانت الاقليمية « موجودة » بين أمم نصف الكرة الغربى طوال تاريخها حتى قبل ظهورها كدول مستقلة ، وظهرت فى كل منطقة جغرافية من القارة فى أمريكا الاسبانية وفى أمريكا البرتغـــالية وأمريكا الانجليزية وأخيرا فى القارة كلها .

وكانت الاقليمية تعبر عن نفسها فى أشكال عدة وكانت كقوة مركزية جاذبة توجد عناصر منفصلة ومتميزة ، ونجد صـــورها فى

روح التعاون والوحدة والتضامن . وهذا هو الاتجاه الذى يستخدم فيه الاصلاح تقليديا فى مناقشة التنظيم والعلاقات الدولية .

ولكن اقليمية نصف الكرة الغربى كانت تعمل أيضـا كقوة مركزية جانبة ، قوة تفصل ما هو متحد .

وفى هذا المعنى تعبر الاقليمية عن نفسها فى روح قوية من المحلية ، روح تشجع كل اقليم وكل مجتمع على ان يصبح قوة فى ذاته ، غير راغبة فى أن تعترف أو تلحق نفسها بأية سلطة مركزية او بأى اقليم أو مجتمع آخر .

وهى نتيجة لتلك الفردية العنيفة السائدة للغاية فى العنصر الاسبانى ، وأصل الشعور الوطنى بالقومية التى كانت سـائدة تاريخيا ، وهى اليوم عامل مهم فى الحياة القومية التى كانت فى معظم أقطار امريكا اللاتينية .

وكان كل من شكلى الاقليمية « موجودا » فى أمريكا الاسبانية قديما مدة طويلة . فبين المستعمرات الاسبانية فى العالم القديم كان هناك كل سبب لضرورة وجود شعور بالوحدة والتضامن : فالتراث الثقافى المشترك ، وثلاثة قرون من الحكم فى ظل الشكل نفسه من الحكومة ووحدة اللغة والدين كانت كلها تؤدى الى الاستسـلام للمستعمرين المنتشرين جدا برغم أنهم كانوا يبعدون مسافات هائلة، والى مجتمع ذى أهمية وتشابه المظهر فى مواجهة المشـكلات المشتركة التى كانت تجابههم .

يتضح من ذلك ان روح التعاون والرغبة فى اقـامة هدف مشـترك بين الوحدة والاخرى كان من الضرورى ان تظهر بين مستعمرات أمريكا الاسبانية حتى عند ما كانت هذه لاتزال تحت سيطرة البلد الأم الاسبانية . وفى حروب الاستقلال وجدت هذه العاطفة أقدم وأسمى وأنبل تعبير لها فى الواقع وخاصة فى أمريكا

الجنوبية عند ما أقام الشعب ــ فى فنزويلا وكولومبيا واكوادور . وبعد تحقق أهدافهم المشتركة وحدوا قواتهم مع قوات بيرو فى الصراع الاخير من أجل الحرية .

لهذه الاسباب كانت أقدم المحاولات لتكوين اتحاد اقليمى من الدول مبادأة أمريكية اسبانية . وبرغم توسع هذه الحركات فى بعض الاحيان لتشمل مناطق لاتتكلم اللغة الاسبانية ــ فان المحاولات الاولى لاقامة منظمة اقليمية كانت امريكية اسبانية اصلا وموضوعا.

فاذا عرفنا قوة التأثيرات التى تميل الى توحيد المستعمرات الاسبانية . والغرض الفعال لروح الوحدة والتضامن الذى بدا من ظهورها ذاته كدول مستقلة ، فلا بد أن تعرض اسئلة كثيرة :

لماذا لم تكن المحاولات التى هى أسبق لتكوين مجموعات اقليمية أكثر نجاحا ؟

ولماذا لم يقم اتحاد سياسي أوثق ؟

ولماذا لم تتحد المستعمرات الاسبانية سياسيا كما فعلت المستعمرات الانجليزية فى الشمال ؟

ولماذا كان الاسبان أقلّ نجاحا من البرتغاليين فى البرازيل فى الاحتفاظ بوحدتهم السياسية والاقليمية ؟

وباختصار لماذا قام أخيرا ثمانية عشر بلدا من المستعمرات الاسبانية فى نصف الكرة الغربى بدلا من قيام دولة واحدة اسبانية او على الاكثر خمس أو ست دول ؟

ان الاجابة لابد أن توجد فى الوجه الآخر من الاقليمية ، وهو وجود ذلك الطابع السلبى الانفصالى من المحلية .

ذلك أن ماوحد الاقسام المختلفة من الامبراطورية الاستعمارية

الاسبانية أقوى كثيرا من التأثير الجاذب ، وكانت هذه القوة الطاردة تميل الى تقسيمها وفصلها . وكانت النتيجة عملية انقسام سياسي واقليمى :

ففى أمريكا الوسطى انقسمت القيادة العامة لجواتيمالا الى خمس دول ، كل منها صغيرة وضعيفة وغير مستقرة سياسيا .

وفى الجزء الجنوبى من القارة انقسمت المنطقة التى يحكمها نائب الملك فى لابلاتا الى أربع وحدات سياسية منفصلة ، بل ان سيمون بوليفار كان برغم سطوته ونفوذه غير قادر على تحقيق مطامحه فى اقامة اتحاد سياسي من المناطق التى كان هو عونا وأداة فى تحريرها ، وسرعان ما انقسمت جمهوريته كولومبيا العظمى الى دولها الثلاث : كولومبيا وأكوادور وفنزويلا .

ان هذا الانجاه الانفصالى لم يمنع التكامل السياسي فحسب ، بل أحبط أيضا المحاولات القديمة لتكوين مجموعة اقليمية من الدول . ونظرا للمسافات الهائلة التى كانت تفصل بينها وقصور وسائل المواصلات ، ولا نذكر المشكلات الداخلية والخارجية التى كانت تجابه أجزاء الامبراطورية السابقة المختلفة ، كان من المحتم تقريبا عدم امكان تحقيق الوحدة السياسية وان كون المحاولات الاولى للاتحاد الاقليمى كان مقضيا عليها بالفشل ، دليل على قوة الشعور بالمحلية .

ولكن ما ان تراءى القرن التالى ، حتى كان هناك احساس موروث يلح دائما على أمريكا الاسبانية بالوحدة والتضامن . وقد بذلت محاولات فى أكثر من مناسبة خلال القرن التاسع عشر للتعبير عن هذا الشعور الكامن تعبيرا محسوسا مجردا، فى مجابهة الاخطار السياسية التى كانت تهددها من الخارج . وظل هذا الاحساس يلح حتى يومنا هذا برغم التطور اللاحق لحركة الاقليمية القارية . ويجاهر بذلك دائما دعاة الرابطة الامريكية اللاتينية معارضة منهم للرابطة الامريكية .

وقد بدأت أخيرا تجد تعبيرا ملموسا أكثر فى اقتراح التكامل الاقتصادى لامريكا اللاتينية فى طريق اقامة سوق مشتركة ، وربما استطاعت المشكلات الاقتصادية فى القرن العشرين أن تحقق مالم تستطع المشكلات السياسبة تحقيقه فى القرن التاسع عشر .

وفى أمريكا البرتغالية كان التراث الاستعمارى للبرازيل بصفة أساسية هو تراث المستعمرات الاسبانية نفسه ، فقد كانت حصيلة ثلاثة قرون من الحكم فى ظل حكومة من النوع نفسه مع تماثل اللغة والدين ــ عوامل تساهم بالضرورة فى ايجاد روح من الفهم والتعاون والوحدة والتضامن . ومع ذلك كانت الاقليمية كما كانت فى أمريكا اللاتينية تعكس ميولا محلية قوية كانت موجودة أيضا ، وكانت تهدد فى أكثر من مناسبة بتمزيق وتفكك الامبراطورية الى عدد من الأمم التى تتحدث باللغة البرتغالية . وتمكنت البرازيل عن طريق ظروف موحدة موفقة بما فيها من الاعترافات المؤقتة بالاقليمية وبالمطالبة بمزيد من الحكم الذاتى فى الادارة المحلية بالاضافة الى تأثير الملكية فى الوحده الوطنية ــ تمكنت من المحافظة على وحدتها السياسية والاقليمية والظهور كدولة من أكبر الدول وأقواها فى نصف الكرة الغربى .

وفى الحقيقة كان احتفاظ البرازيليين بوحدتهم السياسية والاقليمية تعبيرا عن أسمى شكل من أشكال الاقليمية وهى الاقليمية التى تتجه الى التوحيد بدلا من أن تتجه الى التفريق والانقسام .

وبرغم أن البرازيل قد أظهرت طوال تاريخها مظهرا دوليا قويا لم تظهر اهتماما بالارتباط الاقليمى بالدول الامريكية ، عند ما اقترح ذلك مرارا عدة خلال القرن التاسع عشر . فقد كانت مشكلات البرازيل وعلاقاتها الدولية تختلف عن مشكلات وعلاقات جمهوريات أمريكا الاسبانية . وكانت البرازيل ترى أن هذا التطور يأتى فيما بعد .

ولقد كان هناك كثير من التطابق الموجب للاهتمام فى التطور التاريخى للبرازيل والولايات المتحدة . ففى هذه البلاد (الولايات المتحدة) كانت الاقليمية أيضا بالمعنى الذى عرفه نصف الكرة الغربى واضحة البعد عن التفكير السياسي المبكر فى البلاد ، وأنكرت هذه الحكومة مرارا أى اهتمام بالارتباط بالامم الامريكية . ولكن روح الاقليمية كانت سائدة قطعا بين المستعمرات الاصلية الثلاث عشرة.

وكما كانت الحال فى المستعمرات الامريكية الاسبانية ، ظهرت أولا فى الصراع من اجل الاستقلال ، واستمرت تؤكد نفسها كقوة جاذبة باتباع نصوص الاتحاد أولا ثم فى الدستور الاتحادى عام ١٧٨٩ .

وكانت الروح التى أثارت نشاط زعماء الثورة فى الارجنتين وشيلى وفنزويلا وكولومبيا هى تلك التى بدت فى شعار « ينبغى لنا أن نتساند ونتضامن والا فمن المؤكد أننا سوف نشنق جميعا فرادى . »

وقد أدركوا ايضا أن حريتهم كانت متوقفة على حرية أمريكا الجنوبية كلها ، وأنه ليس فى امكان أى بلد من المستعمرات المحررة أن تعتبر نفسها آمنة طالما بقيت نواة صغيرة للدولة الاسبانية فوق القارة .

وكان الشعور بالاقليمية بين المستعمرات الانجليزية الثلاث عشرة قوة فعالة جدا . ولكنه لم يمتد ، كما فى البرازيل ، عند مطلع القرن التاسع عشر وطوال الجزء الاكبر منه ، وراء المنطقة المجاورة مباشرة للدولة المولودة حديثا : ذلك ان تجربة فترة مابعد الاستقلال، والشقاق فى الحروب الاستعمارية للدول الاوربية قد شجع العزم على البقاء بمعزل عن كل الاحداث المتشابكة وثبط همة هذه الحكومة فى الاشتراك فى أول اقتراحات لتكوين اتحاد اقليمى أمريكى .

ومرة اخرى كما فى حالة البرازيل ، كان الشعور بالاقليمية الامريكية فى الولايات المتحدة يظهر عند نهاية القرن فقط .

وعلى ذلك كانت الاقليمية موجودة بشكل ما فى كل جزء من القارة الامريكية ، مما يمكن أن نستدل منه على وجود أساس طبيعى للنظام الاقليمى ، وأن ما يوجد فى كل جزء من أجزائها ينبغى بالضرورة أن يكون موجودا فى جميع الاجزاء .

ومع ذلك فهناك عدد غير قليل يرتاب فى صحة هذا الادعاء ، بل انه على العكس يميل الى الاعتقاد بعدم وجود أساس متين لتبرير قيام رابطة أمريكية . أو حركة اقليمية أمريكية على أساس قارى ، وانما تقوم على اعتبارات غير طبيعية تماما أو على الاقل سطحية .

ما الذى يثير التساؤل : ما الاقليمية ؟ ما المنظمة الاقليمية ؟

ليس فى ميثاق الامم المتحدة ولا فى ميثاق منظمة الدول الامريكية تعريف للاقليمية . فكلتاهما تتضمن تعداد المبادىء وبيانا عن طبيعة وأغراض المنظمتين ، وقد بذلت عدة محاولات عند صياغة ميثاق الامم المتحدة لوضع تعريف ولكن المادة ٥٢ توضح فقط ، كما تم الاصطلاح عليها فى النهاية ، أنه لايوجد فى ميثاق الامم المتحدة مايحول دون قيام تنظيمات اقليمية لمعالجة المسائل الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن اذا كانت تتفق مع العمل الاقليمى بشرط أن تكون هذه التنظيمات متفقة مع أهداف ومبادىء الامم المتحدة .

وربما كان من الصواب كذلك عدم تضمين الميثاق الاساسي لكل من المنظمتين تعريفا لما يشكل تنظيما اقليميا . فالتعريفات التى بذلت المحاولات لوضعها أو التى وضعت تقيم هذه الحركات فى العادة على فرض من الاتصال الجغرافى والسوابق التاريخية والتشابه فى المصالح والمشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتلك عوامل ينبغى دائما أن تؤدى الى التفاهم والارتباط

الوثيق بين الدول ، ولكنها ليست بالضرورة كذلك . وقد كانت كلها موجودة فى المحاولات الامريكية الاسبانية المبكرة فى الوحدة والجامعة والاتجاد ، ومع ذلك فقد فشلت المحاولات ويدلك ذلك دائما على عدم وجودها فى الحركة الاقليمية الامريكية ، ومع ذلك فان النظام كان يقوم بوظيفته مايزيد على سبعين عاما .

وعلى ذلك فان الاقليمية ليست موضوع وجود أو عدم وجود صفات طبيعية أو مادية ثابتة معينة . فاذا كان من الضرورى ذكر تعريف فمن المستحسن أن يكون واسعا قدر الامكان ، وأن يكون بسيط التحديد كحركة بين مجموعة من الدول التواقة الى التعاون بعضها مع بعض لتحقيق أهداف مشتركة .

وكما أوضح تاريخ النظام الاقليمى الامريكى كثيرا ، فان الروح التى أحيت الدول الاعضاء ، أكثر أهمية من الجغرافيا أو اللغة او الدين أو التنظيم السياسي أو التراث الثقافى . فالعنصر الجوهرى لنجاح نظام اقليمى هو وجود روح الجماعة والقدرة على الاقتراب من المشكلات من وجهة النظر الجماعية للجماعة كلها . والبحث عن حلول تهتم بسعادة المجموع بدلا من الاهتمام بمصلحة واحدة لدولة بمفردها .

وعند ما توجد هذه الروح يكون هناك أساس منطقى لارتباط اقليميى أو ارتباط دولى آخر بين الدول . وعند ما تكون هذه الروح قوية تقوى الحركة والارتباط ، وعند ما تكون أقل وضوحا تضعف الحركة تبعا لذلك فهى كما عبر عنها فرانكلين روزفلت فى اثناء تطبيقه العملى لسياسة حسن الجوار : « انها سياسة لايمكن مطلقا أن تكون من طرف واحد ، انها سياسة ثنائية وجماعية ، وينبغى أن يكون العمل السليم الذى تتضمنه متبادلا . »

ان الحاجة الى وصول هذه الجماعة الى علاقات تشمل

نصف الكرة أهم ايضا اليوم مما كان منذ ربع قرن مضي ، فوجود هذه الروح ضروری لا غني عنه اذا كان يراد تطور علاقات الجماعة الامريكية على أسس قوية راسخة .

والنظام الاقليمى الامريكى ليس ظاهرة منفصلة فهو لايقوم بعمله فى فراغ ، انه جزء متكامل من نظام ضخم ومعقد يحـــدد العلاقات بين الدول والشعوب ، وهو متأثر كما بينا بالمواقف الدولية للدول الاعضاء الكثيرة ، وبالعلاقات بين الاعضاء بقدر ماهو متأثر بعلاقات الاعضاء بالدول والمنظمات فى أجزاء أخرى من العالم .

وكثيرا ما أشار السكرتير العام السابق لمنظمة الدول الامريكية والرئيس الحالى لجمهورية كولومبيا الدكتور البرتوليراس كمارجو الى أن النظام الاقليمى الامريكى ليس أفضل ولا أســـوأ مما تريد الحكومات الاعضاء أن تجعله ، فالوضع الوطنى لكل دولة عضو يؤثر بدرجة اكبر أو أقل فى نجاح المنظمة ، كما أن الدور الذى تؤديه كل دولة هو فى ذاته موضوع مهم للدراسة . ونادرا ماتتبع هذه المواقف نموذجا ثابتا ، بل على العكس كانت تميل الى التضارب كلما تغيرت وتبدلت المصالح والسياسات الوطنية للدول صاحبة الشأن.

وربما كان أكثر المواقف الوطنية ثباتا هو موقف الارجنتين ، وهو ثبات من نوع سلبى اكثر منه ثباتا ايجابيا .

ولقد تطور الموقف الجامد والسلبى فى العادة الذى يقفه ذلك القطر تجاه الاقليمية فى العقود الاولى من القرن التاسع عشر ماعدا ذلك الموقف الذى كان يسعى من وقت لآخر لتغذيته فى منطقته المباشرة الخاصة . وظهر هذا فى أكثر من مناسبة بوساطة زعماء البلد السياسيين المسئولين وأثر تأثيرا ثابتا فى اشتراكها فى حركة الوحدة الامريكية .

والبرازيل من الناحية الاخرى مثال البلد الذى كان موقفه

منذ بداية حركة الوحدة الامريكية فى عام ١٨٩٠ وتنيا بانتظام ، كما كان دائما بالنسبة للتعاون الدولى عموما .

أما المكسيك فان موقفها مختلف ، فبرغم أنها لم تكن تبالى مطلقا ، كان اشتراكها فى نشاط الجهاز الاقليمى الامريكى يميل الى التذبذب ، فكانت تقف فى بعض الاحيان موقف الزعامة فى الاصلاح البطولى ، وفى أحيان أخرى كان اشتراكها يتميز بموقف الرضا والقبول .

وكان موقف المكسيك تجاه الحركة الاقليمية يعكس الى درجة كبيرة التقلبات فى علاقاتها المتبادلة مع الولايات المتحدة . وهذا بالطبع مثال لموقف عام فقط ، ويتجه النظام الاقليمى الامريكى الى الدوران الى حد كبير حول السياسات الوطنية للولايات المتحدة وسياسات وأعمال هذه البلاد فيما يتعلق بالنظام نفسه ، وباقطار أمريكا اللاتينية الفردية وتأثر تلك الاقطار بعلاقاتها المتبادلة مع الولايات المتحدة .

وكان هذا حقيقيا بالطبع طالما ان حركة الوحدة الامريكية افترضت نسبا قارية مع توجيه الدعوة الى المؤتمر الدولى الاول للدول الامريكية فى عام ١٨٨٩ . وحتى فى محاولات أمريكا الاسبانية المبكرة فى القرن التاسع عشر لتكوين اتحادات سياسية كانت السياسات الوطنية للجار الاقوى فى الشمال عاملا هاما فى التأثير فى مجرى الاحداث .

ولكن اذا كانت المواقف الوطنية تحدد نجاح تنظيم دولى او فشله — فان تاريخ النظام الاقليمى الامريكى يكشف أيضا المدى الذى يستطيع تنظيم « دولى » أن يصل اليه فى التأثير على السياسات الوطنية للحكومات .

والمثل التقليدى لهذا التأثير المتبادل فى القوى هو ذلك الذى

ينتج من قيام الولايات المتحدة باعادة النظر بشدة فى سياستها نحو أمريكا اللاتينية ، سواء سياستها الجماعية تجاه القارة بأكملها او سياستها المتبادلة فيما يتعلق بالاقطار الفردية . وقد حدث ذلك خلال السنوات السابقة مباشرة لاعلان سياسة حسن الجوار . وكان التخلى عن السياسة المنفردة القائمة على التدخل المطبقة بمقتضى سياسة روزفلت المترتبة على مبدأ مونرو ، وتعديل سياسة ويلسون فى الاعتراف القائم على الشرعية ، والتحرر من العلاقات الاتفاقية مع الاقطار الفردية فى أمريكا اللاتينية — كان ذلك كله نتيجة لتيار النقد الصاعد الذى بدأ يرتفع فى مؤتمر الوحدة الامريكية فى عام ١٩٢٣ والذى بلغ ذروته فى مؤتمر هافانا عام ١٩٢٨ .

وقد كشفت الادانة الجماعية تقريبا فى ذلك الوقت لتسلط سياسة الولايات المتحدة ، وبالاخص لممارسة التدخل ، عن الحاجة الى اعادة البحث واعادة النظر التى بدأت على الفور تقريبا عند انفضاض المؤتمر .

وفى خلال السنوات العشر الماضية أخذت أقطار أمريكا اللاتينية بالمثل تستخدم المنظمة الامريكية كهيئة مدوية الصوت لحمل ذلك البلد على اجراء تغييرات فى سياساته الاقتصادية ، محققة نجاحا قليلا على أية حال .

واذا شهد العقد المقبل تغيرات فى المجال الاقتصادى يمكن مقارنتها بالتغيرات التى ادخلت على المجال السياسي منذ ثلاثة عقود — فان ذلك سوف يكون اختبارا لبقاء النظام الاقليمى الامريكى .

وليست العلاقات المتبادلة للولايات المتحدة مع الاقطار الفردية هى وحدها التى كان لها تأثير على التنظيم الاقليمى الامريكى فان تاريخ حركة الوحدة الامريكية يكشف عن حالات أخرى كثيرة من تأثير العلاقات الثنائية على تقدم الحركة اذ أن النزاع على تاكنا

أريكا بين شيلي وبيرو ، الذي نشأ عن حرب المحيط الهادى عام ١٨٧٩ — ١٨٨٣ ولم يحل نهائيا حتى عام ١٩٢٩ — ظل معلقا لسنوات طويلة مثل سحابة مخيمة على مداولات مؤتمرات الوحدة الامريكية .

وبالاضافة الى تمزق العلاقات بين البلدين اللذين تحدثنا عنهما وعلاقات أمريكا اللاتينية عموما ، فقد عرقل بطريقة فعالة حتى الخطوات الاولى لانشاء جهاز قارى لتسوية المنازعات سلميا .

ان المنافسة التى تميزت بها علاقات الارجنتين والبرازيل لسنوات طويلة جدا والتى ساهمت وانعكست فى موقف كلا البلدين تجاه التنظيم الاقليمى الامريكى ، تصلح لأن تفسر جزئيا على الاقل التأييد التقليدى الذى كانت تبديه البرازيل دائما وفتور الارجنتين تجاه التنظيم .

وقد أدى عدم وجود علاقات دبلوماسية بين المكسيك والولايات المتحدة فى عام ١٩٢٣ الى تخلف المكسيك عن مؤتمر الوحدة الامريكية الخامس فى سانتياجو ، كما سجل بداية مناقشة أدت فى الوقت المناسب الى تغيرات بعيدة المدى فى تنظيم الاتحاد الامريكى وفى تكوين وادارة هيئته التنظيمية .

فمن الذى سيقدر تأثير الخلافات التى بدأت بين الولايات المتحدة وكوبا فى عام ١٩٦٠ على منظمة الدول الامريكية ؟

وبالطريقة التى تأثر بها نفسها النظام الاقليمى الامريكى بتعدد عوامل داخل نصف الكرة الغربى ، تأثر كذلك بعلاقات أعضائه بأمم فى أجزاء أخرى من العالم وبمنظمات دولية أخرى .

ولم يكن من النادر وجود اتجاه لوضع الاقليمية فى نصف الكرة الغربى على قدم المساواة مع العزلة واستخلاص أن وجود

تنظيم اقليمى أمريكى مناقض لتنظيم عالمى فعال . وفى الواقع أن فكرة نصف الكرة الغربى كحركة لعزل أمريكا عن أوربا أو أى جزء آخر من العالم لم توجد مطلقا ولم يكن هناك اتجاه لوجودها على الاطلاق . وقد قامت بالتأكيد لمنع تدخل غير مرغوب فيه ولا مبرر له من جانب دول غير أمريكية فى شئون نصف الكرة الغربى ، وأعلنت أمم أمريكا منذ عهد بوليفار حتى الوقت الحاضر مرارا عن وجهات نظرها فى هذه النقطة . ولكن لم يكن فى النية اطلاقا اقامة ستار حديدى أو حريرى أو من أى نوع آخر حول نصف الكرة لعزلها عن كل اتصال بالعالم الخارجى أو لمنع أجزاء العالم الاخرى من كل صلة مع القارة الامريكية .

مثل هذا التفسير الضيق للاقليمية الامريكية ربما سانده احيانا المتطرفون فى الولايات المتحدة ، وربما يكون قد انعكس فى بعض الاحيان فى تصريحات رسمية وخاصة فى السنوات السابقة على قيام الامم المتحدة وفى فترة ابتعادنا عن عصبة الامم . ولكنه لم يكن على الاطلاق رأى أى عدد خطير من الافراد أو الحكومات فى المجتمع الامريكى بأكمله ، وعلى العكس كان رأى الاغلبية العظمى للدول الاعضاء فى النظام الاقليمى دائما هو الاحتفاظ بروابط وثيقة مع أوربا ومناطق العالم الاخرى .

ولم تر أقطار أمريكا اللاتينية بالمثل مطلقا أقل تناقض بين نظامها الاقليمى الامريكى واشتراكها فى المنظمة العالمية . وكانت كلها فى وقت ما أعضاء فى عصبة الامم ، وكانت فى الوقت نفسه تحتفظ بعضويتها فى جهاز الاتحاد الامريكى .

وفى مراحل تكوين الامم المتحدة عند ما لم يكن فى هذه البلاد (الولايات المتحدة) اتجاه ضئيل للتضحية بنظام نصف الكرة الغربى الاقليمى لمصلحة فكرة عالم واحد فى منظمة دولية أصبحت

اقطار أمريكا اللاتينية أبطالا قوية للاقليمية . وليس هناك بالطبع تناقض بين الاثنتين ، فكل منهما شكل من اشكال الرابطة الدولية :

والمبرر لوجود أيهما أو كلتيهما هو قدرتهما على المساهمة فى الاغراض التى أنشئتا من أجلها .

ان الجهاز الاقليمى الامريكى ليس حصيلة كلية للعلاقات الدولية فى نصف الكرة الغربى . انه جزء فقط ، وهو فى التحليل النهائى جزء صغير نسبيا فى مجموع هذه العلاقات . وهو يمثل الجانب المتعدد لعلاقات نصف الكرة والاوصاف التى يمكن التعامل معها على أساس جماعى لانها تعكس مصلحة مجموعات الدول الامريكية وتؤثر على رفاهيتها .

لقد كشف تاريخ العقود القليلة الماضية بوضوح أن اعظم المساهمات التى يستطيع أن يقدمها التنظيم الاقليمى الامريكى تأثيرا هى أن تساعد فى خلق ظروف تسمح بتقدم يتم على جميع المستويات ثنائية وجماعية وفى كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ان ادراك مالا يمكن هذه المنظمة أن تفعله ليس أقل أهمية من معرفة ماتستطيع القيام به . فتقديرها فوق قدرها والافتراض بأنها تستطيع أن تقوم بما يفوق قدرتها سواء كان هذا التقدير والافتراض نابعين من المنظمة نفسها أو من الحكومات من اعضائها يلحق ضررا واضحا لا بقضية المنظمة الدولية فحسب ، بل بالعلاقات الدولية بوجه عام .

مراحل بارزة في تاريخ الحركة الإقليمية الأمريكية

تظهر فى تاريخ الحركة الاقليمية الامريكية ثلاث مراحل بارزة :

الاولى عام ١٨٢٦ وهو تاريخ مؤتمر بناما الذى دعا المحرر سيمون بوليفار الى عقده .

الثانية عام ١٨٨٩ — ١٨٩٠ عند ما اجتمع المؤتمر الدولى الاول للدول الامريكية فى واشنجتون بدعوة من الولايات المتحدة .

والثالثة عام ١٩٤٨ الذى وقع فيه ميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا بكولومبيا .

ومن المؤسف أن مؤتمر بناما فى سنة ١٨٢٦ لاقى اهتماما ضئيلا جدا وخاصة من جانب الدارسين والمؤرخين فى أمريكا الشمالية فهو مجهول تماما لدى كثير من المؤلفين ، وينفض آخرون أيديهم منه باعتباره محاولة مبتسرة وعقيمة وضعيفة التصوير لتحقيق غرض مستحيل . على حين أنه يستحق اهتماما أكبر مما يلاقيه عادة ،

ولو لم يكن هناك سبب آخر غير موقفه فى تصوير التاريخ والاهمية المتزايدة للتنظيم الدولى خلال القرن العشرين . وربما يكشف جيدا التحليل الادق للمؤتمر والمحادثات الدبلوماسية التى سبقته — عن أنها كانت مؤثرة بعض التأثير على الاحداث السياسية والعسكرية فى ذلك الوقت .

ومن الضرورى فى تقدير مؤتمر بناما النظر الى أبعد من الاجتماع ذاته . فلم يكن المؤتمر ظاهرة منفصلة . وانما كان ذروة سلسلة من المحادثات الدبلوماسية بدأت فى عام ١٨٢٢ وكان لها هدف ذو شقين :

أحدهما : اكمال وتدعيم الصراع من أجل الاستقلال .

والآخر : وضع أسس الارتباط السياسي الدائم بين الدول الناشئة حديثا .

ويبحث مؤتمر بناما ضمن سياق هذا الاطار الاكبر الاحداث التى سبقته ربما لا يكون خيبة أمل أو علاقة غير مجدية كما يعزى اليه غالبا .. وقد كون قطعا سابقة كان يحتج بها فى أكثر من مناسبة فى السنوات التالية وهى تمارس حتى اليوم تأثيرا على التفكير الوطنى والدولى لكثير من الامريكيين اللاتينيين .

ولقد كانت السنوات الخمس السابقة على مؤتمر سنة ١٨٢٦ سنوات شك وحيرة للمستعمرات الاسبانية فى أمريكا : ففى سنة ١٨٢٢ ظهر جيدا أنها فى طريقها لتحقيق هدفها فى الاستقلال ، فقد تحرر شمالى امريكا الجنوبية وجنوبيها . وقامت فى المكسيك وأمريكا الوسطى حكومات وطنية ، ولكن لم يكن قد تم القضاء على المقاومة الاسبانية تماما ، وخاصة فى بيرو . ولم ترفض اسبانيا الاعتراف باستقلال الدول التى قامت حديثا فحسب ، بل انها قاومت

أيضا كل مقترحات للصلح وأبدت كل دلالة على أنها ستنتهز كل فرصة تلوح لها لاستعادة ممتلكاتها المفقودة .

وفى عام ١٨٢٢ بدا أن تدخل الحلف المقدس فى اسبانيا مقدمة محتملة لتقديم معونة أكثر من أجل مساعدة اسبانيا ، وأثار الاحتمال الذى لا أساس له ، برغم ما كان يبدو فى ضوء التكشفات التالية ، اهتماما غير قليل فى أمريكا الاسبانية،مثلما أثار فى لندن وواشنجتون.

ففى لندن اقترح جورج كاتنج وزير الخارجية البريطانية على الولايات المتحدة تصريحا مشتركا تعلن فيه البلدان أن استعادة اسبانيا لمستعمراتها أمر ميئوس منه ، وأن الاعتراف هو مسألة وقت وظروف ، وأن أيا من البلدين لايهدف الى الاستيلاء على جزء من المستعمرات السابقة ، وأنه لا يمكنها النظر الى التنازل عن أى جزء منها الى اية دولة أخرى بعدم مبالاة . وفى الوقت نفسه أدت المحادثات التى دارت مع السفير الفرنسي الى اصدار مذكرة بولنياك التى أشارت فيها انجلترا الى انها ستعترف بدول أمريكا الاسبانية اذا حدث أى تدخل من جانب الحلف المقدس فى النزاع بين اسبانيا والمستعمرات .

وفى الولايات المتحدة أدى الاقتراح البريطانى الى مشاورات ضخمة داخل الحكومة ومع رؤساء الجمهورية السابقين ، وانتزع من توماس جيفرسون البيان الخطير الذى أعده اجابة عن استشارة الرئيس مونرو : « ان المسألة المعروضة فى الرسائل التى أرسلتها الى ، أخطر مسألة عرضت لتفكير منذ مشكلة الاستقلال . لقد جعلتنا تلك المشكلة أمة ، أما هذه المشكلة فانها تحدد اتجاهنا وتوضح الطريق المقترح امامنا الذى يتعين علينا أن نسلكه فى خضم الحياة » .

ولم تكن نتيجة المشاورات اصدار تصريح مشترك مع انجلترا ،

بل مبدأ مونرو ، وهو تصريح من جانب واحد أكدت فيه الولايات المتحدة انه يتعين منذ ذلك الوقت عدم اعتبار القارتين الامريكيتين خاضعتين لاستعمار قادم من جانب اية دولة أوروبية ، وان اى محاولة من جانب الاخيرة لمد نظامها الى اى جزء من نصف الكرة سوف تعتبر تهديدا لسلامنا وامننا .

وفى عام ١٨٢٢ كان على الاحتلال الاسباني السابق لامريكا ان يساير الهدف المباشر فى الاستقلال والهدف الطويل المدى فى الوحدة السياسية . وقد ظهر ذلك فى معاهدتين بدأت كولومبيا بزعامة المحرر سيمون بوليفار فى اجراء مفاوضات بشأنهما فى سنة ١٨٢٢ مع كل من الدول الامريكية الاسبانية الاخرى .

ففى المعاهدة الاولى دخلت الاطراف المتعاقدة فى حلف عسكرى وافقت بمقتضاه بالاجماع على اتخاذ الاجــراءات اللازمة لتدعيم استقلالها عن اسبانيا وعن كل سيطرة أجنبية أخرى .

وفى معاهدة ثانية تم الاتفاق على ضرورة عقد مؤتمر للدول الامريكية فى بناما يتم الوصول فيه الى اتفاق متبادل على توحيد مبادىء معاهدات التحالف الثنائى ، ويقام فى الوقت نفسه اتحاد ينشيء روابط سياسية وثيقة بين الدول المتحررة حديثا .

فأى من هذه الخطوات البناءة الثلاث كان اشد تأثيرا فى احباط التدخل من جانب الحلف المقدس وفى تحقيق الهدف المباشر فى ضمان استقلال الدول الامريكية الاسبانية ؟

فى تقرير عن جورج كاننج انه ذكر فى احدى المناســبات انه انشأ العالم الجديد كى يعيد توازن العالم القديم . وقد أشار هنرى كلاى وزير خارجية الولايات المتحدة فى تعليماته الى المندوبين الامريكيين فى مؤتمر بناما عام ١٨٢٦ الى ان اعلان مبدأ مونرو قد أفاد فى احباط اية فكرة للتدخل ، بوساطة الحلف المقدس ،

فى شئون دول أمريكا الاسبانية وأنه لذلك قد حقق الغرض المباشر للمؤتمر .

ولكن أليس من المحتمل أن المفاوضات الدبلوماسية التى بدأها بوليفار فى سنة ١٨٢٢ والمعاهدات الناتجة عنها كان لها أيضا بعض التأثير على الموقف السياسي والدبلوماسي والعسكرى السائد ؟ فضلا على ذلك كان استقلال الدول الامريكية الاسبانية راجعا الى حد كبير الى جهودها الخاصة كما يمكن بحق تفسير معاهدات التحالف على أنها تأكيد جديد لتصميمها على ألا تحرم ثمار النصر .

وربما لايكون الحلف المقدس هو التهديد الحقيقى المطلق للدول الامريكية الاسبانية كما بدا فى وقت من الاوقات ، وربما لم تكن أية مبادأة من هذه المبادآت ضرورية لمواجهة ذلك الخطر . واذا كان هنرى كلاى قد استطاع أن يهنىء نفسه واذا كان جورج كاتنج قد استطاع أن يفخر بأن تدخله قد أوجد العالم الجديد ، فانه ربما يكون من الضرورى فى هذا التاريخ المتأخر أن يسبغ جانبا من الفخار على بوليفار ومعاهدات التحالف الثنائية التى عقدها لاحباط أية نية موجودة للتدخل الاوربى فى المراحل الاخيرة من الصراع الامريكى الاسبانى من أجل الاستقلال .

ومهما يكن السبب — سواء كان مبدأ مونرو أو مذكرة بولتياك ، أو الاجراءات التى اتخذها الامريكيون الاسبانيون أنفسهم — فانه عند ما انعقد مؤتمر بناما عام ١٨٢٦ كان الموقف الدولى العام قد تغير بدرجة كبيرة عما كان عليه فى عام ١٨٢٢ وكانت معركة اياكوشو قد وقعت واضطرت القوات الاسبانية الاخيرة الى الاستسلام . وكان استقلال دول أمريكا الاسبانية قد تم الاعتراف به لا بوساطة الولايات المتحدة فحسب بل بوساطة بريطانيا العظمى وحكومات أخرى أيضا . وكان الخطر من ناحية الحلف المقدس ،

اذا كان قد وجد فى وقت ما ، قد زال نهائيا . وتحقق الغرض المباشر من مؤتمر بناما والمفاوضات التى أدت الى انعقاده .

وليس من النادر فى حياة الامم كالحال فى حياة الافراد انه عند ما يتجه الخطر الخارجى الى التراجع أن تتجه الخلافات الداخلية الى الظهور : ففى عام ١٨٢٦ بدا أن الحاجة الى أحلاف عسكرية بل وأكثر من ذلك الاحلاف السياسية أقل ضرورة الى حد بعيد عنها فى عام ١٨٢٢ . وحل محل روح التعاون العسكرى والوحدة السياسية ذلك الاتجاه الانفصالى الذى كان قد بدأ فى الظهور فى ذلك التاريخ المبكر فى أمريكا الاسبانية وبدأت الشكوك والهواجس والشبهات والحسد تدخل فى الاستعدادات للمؤتمر وتؤثر على الاشتراك فيه فهل كان الغرض الحقيقى من اجتماع بناما ، الذى وجهت الدعوة لعقده ، وضع أمريكا الاسبانية تحت زعامة كولومبيا؟ وفى الحملة المنتظرة لتحرير كوبا هل كان ادعاء الزعامة من جانب كولومبيا أو المكسيك ؟ وعقب تحرير الجزيرة الى أى بلد كان يتعين عليها الانضمام اليها ؟ وهل يكون قرار نقل المؤتمر الى تاكوبايا سببا فى وضعه بدرجة كبيرة جدا تحت تأثير المكسيك وبهذا ثقلت مكانة كولومبيا ؟

لقد كان لمثل هذه المشاعر والشكوك والهواجس أثرها حتما وهى تفسر جزئيا الاشتراك المحدود فى المؤتمر وبالاخص نخلف الارجنتين وشيلى عن حضور المؤتمر ومثلت أربعة أقطار فقط فى المؤتمر هى أمريكا الوسطى وكولومبيا وشيلى وبيرو برغم أن هذه الاقطار تمثل عشر جمهوريات من الجمهوريات الامريكية الاسبانية الحالية . وكان لبريطانيا العظمى وهولندا مراقبان فى المؤتمر ، وبرغم أن الولايات المتحدة كانت قد قبلت الدعوة فانه لم يصل أحد من ممثليها الى المؤتمر .

وفى ظل افضل الظروف كان هدف بوليفار البعيد المدى فى

اقامة اتحاد سياسي وثيق العرى مقضيا عليه بالفشل . فقد كان طموحا جـــدا وغير واقعى وخياليا بصـــورة لا تتفق مع الظروف السائدة حين ذاك . وكانت قوى المحلية والانفصال الجاذبة قد بدأت فى العمل من قبل ، وحتى قبل أن ينعقد المؤتمر رسميا كانت عواطف المندوبين قد تغيرت ، فقد نبذت الفكرة الاصلية الخاصة باتحاد ذى سلطة سياسية واسعة تفوض الى جامعية عامة .

وكانت معاهدة الوحدة والجامعة والاتحـــاد التى تنجم عن اجتماع بناما ميثاقا للمعونة المتبادلة أصلا . بل ان هذا الميثاق خطا أبعد مما كانت الدول الاعضاء على استعداد للمضي اليه ، لأن كولومبيا كانت هى الدولة الوحيدة التى اقرته . وكانت بناما متقدمة قرنا وربع القرن عن ذلك الوقت .

وسرعان ما تبدد وتلاشي أى احساس بالامن كان قد تولد فى أذهان الامريكيين الاسبان نتيجة النجاح النهائى لحروب الاستقلال وتراجع تهديد الحلف المقدس . ووجدت الدول الجديدة نفسها فى الحال وقد واجهتها مشكلات أخرى داخلية وخارجية . وفى العقود الثلاثة اللاحقة كان يرجع الى سابقة بناما فىأكثر منمناسبة للبحث عن عمل جماعى لمعالجة الأخطار التى كانت تهدد سلامتها وأمنها واستقلالها السياسي .

وعندما يعيد الانسان النظر فى تاريخ أمريكا الاسبانية خلال النصف الاول من القرن التاسع عشر والنصف الاخير أيضـــا فى الواقع فانه يعجب لقدرتها على البقاء بعد المشكلات الكثيرة التى جابهتها . فخلال هذه الفترة كانت معظم بلدانها تنســـاق فقط مع التيار بدون توجيه وبدون هدف ، مثل سفينة عاجزة .

فمن الناحية الداخلية كما يصفها فرآنسيسكو جارسيا كالدرون المؤرخ بوضوح جدا فى بحثه .

« أمريكا اللاتينية : ظهورها وتقدمها » :

« ان عهد الاستقلال الأول مزعج ولكنه حافل بالالوان والنشاط والعنف ، فأمريكا الجنوبية يحكمها جنود جاهلون ، وعلى ذلك لابد أن يكون تطور جمهورياتها غير مؤكد . وليس هناك تاريخ بالمعنى الصحيح لانها لاتتمتع بأى استمرار واتصال : وهناك هزات مستمرة تحدثها الثورات المتلاحقة ، ويظهر الرجال أنفسهم بالوعود نفسها والوسائل نفسها .

وتتكرر الكوميديا السياسية دوريا : ثورة ودكتاتور وبرنامج للانعاش الوطنى . والشكل العام للتطور السياسي « هو الفوضى والعسكرية » .

ومن الناحية الخارجية جابهت الجمهوريات الامريكية الاسبانية خلال ثلاثة أو أربعة العقود الاولى لقيامها كدولة ، اخطارا لم تهدد سلامتها وأمنها فحسب ، بل عرضت للخطر وجودها ذاته كدولة مستقلة . مثلما يوضح بايجازج فريدريبى فى كتابة تاريخ أمريكا اللاتينية :

« كانت السفن الحربية لكل الدول العظمى تتحرك مهددة على طول السواحل وغالبا ما كانت تحاصر الموانى وتطلق قنابلها على المدن الساحلية » .

وتجاوز هذا النشاط فى حالات غير قليلة حد التهديدات واتخذ شكل التدخل التام والتملك الاقليمى .

وتقدمت تجربة الجمهوريات الامريكية الاسبانية فى تدعيم استقلالها فى القرن التاسع عشر .. دراسة مقارنة هامة مع تجربة الدول الحديثة فى افريقية ، التى تدخل حلبة القومية فى القرن العشرين ، فبرعاية العين الساهرة للرأى العام العالمى المؤيد وبتأييد المنظمة الدولية ، والكتلتين القويتين المتنافستين معا فى تقديم

المعونة السياسية والاقتصادية يختلف موقف دول افريقية الناشئة اختلافا مدهشا عن موقف أمريكا منذ قرن مضي ، وهى التى كانت تجابهها مشكلات متواصلة من الداخل واخطار مستمرة من الخارج.

واستمر موقف اسبانيا وسياستها لسنوات عدة يثيران خطرا على الدول التى كانت مستعمرات سابقة لها . ولم تكن عملية الاعترافقد بدأت حتى عدة عقود بعد أن أصبحت حقيقة قائمة ، ولم تتم نهائيا حتى قرب نهاية القرن . واقترنت بالتهديد الكامن المفهوم ضمنا من عدم الرغبة فى منح الاعتراف بالخطوات الايجابية التى اتخذتها اسبانيا فى مناسبات عدة لاعادة تأكيد ادعاءاتها بشأن أجزاء من امبراطوريتها السابقة :

ففى عام ١٨٦٠ أعيد ضم سانتودومينجو كجزء من اسبانيا ، وبقيت كذلك حتى عام ١٨٦٥ ، وفى عام ١٨٦٤ احتلت قوة بحرية اسبانية بعضالجزر بعيدا عنساحل بيرو ، وشكلت وقتا ما تهديدا لأقطار الساحل الغربى من القارة .

وفى عام ١٨٦٢ اشتركت اسبانيا مع فرنسا وبريطانيا العظمى فى التدخل فى المكسيك .

وقبل ذلك فى عام ١٨٤٨ قدم الاسبان معونةللمنفى السياسي جوان جوزيه فلورز فى مقابل تقديمه المساعدة فى اعادة النفوذ الاسبانى فى شمال غربى أمريكا الجنوبية .

وقد تميزت هذه العقود الأولى منالحياة الوطنية لدول أمريكا الاسبانية الحديثة النشأة بالحصار الفرنسي والانجليزى لريودى لابلاتا فى السنوات من ١٨٣٨ الى ١٨٥٠ وبالاحتلال البريطانى لجزر فولكلاند فى عام ١٨٣٠ ، وضم بيليز كمستعمرة للتاج البريطانى وبسط النفوذ البريطانى على طول ساحل سكينو فى أمريكا الوسطى ، وضرب فيراكروز بالقنابل واحتلالها فى عام

١٨٣٨ ، وأخطر تهديد ناشيء عن الغزو الفرنسي للمكسيك فى عام ١٨٦٢ ، وقد سبقه حصار انجليزى اسبانى فرنسي لموانى الخليج فى المكسيك وتبعه اقامة امبراطورية ماكسيميليان تحت الحماية الفرنسية من عام ١٨٦٣ حتى عام ١٨٦٧ .

ولم تكن التهديدات والاخطار التى جابهت دول أمريكا اللاتينية الحديثة النشأة من جانب أوربا فحسب ، بل من جارتها الشمالية أيضا ، وكانت الفترة السابقة من العلاقات الوثيقة الودية قد نشأت عن العطف والتأييد اللذين قدمتهما الولايات المتحدة الى المستعمرات الأمريكية الاسبانية فى صراعها من أجل الاستقلال وظروف أن هذا البلد كان أول من اعترف بالحكومة المستقلة وأصدر مبدأ مونرو فى عام ١٨٢٣ ، أما الآن فقد تضعضعت هذه الصداقة بقسوة نتيجة للحرب الامريكية المكسيكية فى عام ١٨٤٥ — ١٨٤٧ واندفاع الولايات المتحدة من ثم تجاه « مصيرها الواضح » .

ويصف عيسي م بيبس تأثير هذه التطورات على العلاقات بين الولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية فى الكلمات التالية :

« ان حملات النهب والسلب التى قام بها القرصان ووكر ضد نيكاراجوا ، والحرب الاستعمارية التى شنتها الولايات المتحدة ضد المكسيك فى عام ١٨٤٧ فى شكل تفسير مشكوك فيه أو تعريض بمبدأ مونرو والتى بلغت ذروتها فى تقسيم جمهورية الازتك (١) وفقد بعض من أنضر مقاطعاتها وسياسة « المصير الواضح » التى ظهرت حين ذاك فى بعض الاوساط ذات النفوذ فى الرأى العام فى أمريكا الشمالية .. كل ذلك أثار قلقا متزايدا فى شعوب أمريكا اللاتينية واتجهت جمهوريات أمريكا اللاتينية مرة أخرى ، وقد

---

(١) الازتك شعب كان يعيش في المكسيك كانت له حضارة متقدمة قبل أن يفتح هرناندو كورتيس المكسيك عام ١٥١٩ وهو هنا يقصد المكسيك .
(المترجم)

أزعجتهـــا بحق الاخطار المحدقة بأمنها وســـلامها الاقليميين والتى تضمنتها هذه المظاهر من السياسة الدولية ، اتجهت بأفكارها الى التحذيرات التى كان بوليفار قد وجهها فى الســـنوات الأخيرة من حياته عند ما نادى : « اتحدى ياأمريكا فما لم تقومى بذلك فان الفوضي ستقضي عليك » .

اننا لا نزال نعيش فى ظل تاثير هذه الفترة المشـــئومة من علاقاتنا مع أمريكا اللاتينية انها تراث لا يسمح لنا بنسيانه ويثور باستمرار لازعاجنا .

وفى هذا الجو الخطر الذى بدا انه يحيط من جميع الجهات ويهدد وجودها ذاته ، اتجهت دول أمريكا الاســـبانية كمـــا يلاحظ يبيس الى مفهوم بوليفار فى العمل الجماعى واستندت الى سابقة بناما .

وفى مناسبتين اجتمع ممثلو الدول الامريكية الاسبانية فى ليما عاصمة بيرو ، وكانت المرة الاولى من ديسمبر سنة ١٨٤٧ الى مارس سنة ١٨٤٨ والاخرى من نوفمبر سنة ١٨٦٤ الى مارس سنة ١٨٦٥ . وكانت معاهدة الوحدة والاتحاد التى وقعت فى الاجتماع الاول ومعاهدة الوحدة والحلف الدفاعى التى وقعت فى الاجتماع الآخر ذواتى طبيعة سياسية جوهرية وأكدت حاجة العمل الجماعى الى الدفاع المشترك .

وفيما بين هذه المؤتمرات فى عام ١٨٥٦ وقع ممثلو الدول الامريكية الاسبانية الدبلوماسيين ، الذين اجتمعوا فى سانتياجو وفى واشنجتون ، معاهدات للتحالف والاتحاد ، كانت تهدف الى الغرض نفسه .

ومثل معاهدات بناما فى عام ١٨٢٦ ، لم تكن أية من المعاهدات مثمرة لنتائج عملية ذات بال ، لانها لم يتم التصـــديق عليها ولم

تصبح نافذة المفعول على الاطلاق ، ولكن يعرض السؤال مرة أخرى كما فى حالة بناما : هل كانت هذه المعاهدات بدون قيمة تماما ؟ الا يحتمل أن عاطفة الوحدة والتضامن التى كانت تعكسها كان لها بعض التأثير على الاحداث التى نجمت عنها والاخطار التى كانت موجهة اليها ؟

. ان نبذ هذه المؤتمرات السياسية المبكرة بقوة على انها فشل تام قد يكون رأيا قاسيا جدا وجائرا جدا ، فالظروف الاصلية لم تكن قد تغيرت بين عام ١٨٢٦ وبين تواريخ تلك الاجتماعات الاخيرة، وظل أى أمل فى أن تؤدى الى ارتباط سياسي وثيق ، وهما وغير عملى تماما . وكان من المحتم الفشل فى التصديق على هذه المعاهدات .

وربما كان مجرد عقد هذه المؤتمرات يخدم غرضا ، وأنها ساعدت بالمثال الذى قدمته فى الوحدة والتضامن على المحافظة على الاستقلال السياسي وسلامة الدول المشتركة الاقليمية .

وكان العقد من سنة ١٨٦٠ الى سنة ١٨٧٠ فترة أزمة لنصف الكرة الغربى ، فقد شكلت التدخلات الاوربية فى سانتود ومينجو وفى المكسيك وعلى طول الساحل الغربى لامريكا الجنوبية خطرا لامثيل له منذ ذلك الخطر الذى فرضه الحلف المقدس فى عام ١٨٢٢ . وفى الواقع أنه كان أعظم لانه كان حقيقيا وأكيدا على حين كان خطر الحلف المقدس محتمل الوقوع فقط .

وفى الولايات المتحدة جعل النزاع الحاد الذى هدد بتمزيق البلاد ، من المستحيل على هذه الحكومة فى البداية أن تفعل أكثر من تسجيل احتجاجات دبلوماسية على الاعتداءات المتكررة على مبدأ مونرو .

وربما كانت نتائج هذه الفترة منذرة بالسوء ، ولكن كانت

النتائج البعيدة المدى مفيدة . وكما كشف التاريخ سجلت هذه الحقبة من الإزمة نهاية عهد وبداية عهد آخر فى العلاقات بين الدول الامريكية :

فمن ناحية كان المقدر أن تكون ستينات القرن التاسع عشر هى علامة الارتفاع فى التدخلات والمحاولات الاوربية لاعادة الفتح ، ولم تكن هذه الاشياء خاصة بالماضي كما تشهد أحداث فنزويلا فى عام ١٨٩٥ وعام ١٩٠٢ ، ولكنها لم تكن تنذر بالسوء مرة أخرى مطلقا كما كانت فى الفترة التى كانت أسبق .

وفى الولايات المتحدة حافظت الحرب الاهلية على الاتحاد وغيرت الاتجاهات القومية أيضا ، وبالقضاء على الرق اتجهت روح « المصير الواضح » التى كانت قوية الظهور جدا فى العقـــدين السابقين على الحرب الاهلية والتى أثارت تلك الهواجس الخطيرة فى أرجاء القارة الى أن تفقد رونقها . وكما يعبر عنها صامويل فلاج بميس فى مؤلفه الرائع « السياسة الامريكية اللاتينية فى الولايات المتحدة » :

« عقب الحرب الاهلية ظهر ميل لعدم المبالاة ، ولم يكن هناك حتى رد فعل ايجابى للتوسع فى أى اتجاه سواء كان يدافع عنه الرئيس جونسون ووزير خارجيته سيوورد، أو الرئيس جرانت ووزير خارجيته فيش ، سواء فى كندا أو كوبا أو جزر فيرجينى . وكانت حقيقة شراء الاسكا وهى من فعل رجل واحد ، وكان المسئول عنها وحده سيوورد — واحتلال جزر ميداوى فى المحيط الهادى — تعنى كلها أن الشعب فى الولايات المتحدة سوف يتساهل فى هذه الخطط الطموح لحواريى « المصير الواضح » الجمهوريين الجدد » .

وفى الحقيقة أنه كان هناك فى نهاية القرن اندفاع للتوسع الاقليمى نتيجة للحرب الامريكية الاسبانية والاستيلاء على منطقة

قناة بناما ، ولكن هذا الاستيلاء كان ناشئا عن شكل جديد للمصير الواضح وليس موحى به بوساطة رغبة مجردة فى امتلاك اقليم .

وفى الولايات المتحدة أيضا كانت التدخلات الاوربية فى نصف الكرة الغربى فى الوقت الذى انشغلنا فيه بحربنا الاهلية .. ذات نفع فى اعطاء تأكيد مجدد لمبدأ مونرو وجعله المبدأ الاساسي فى السياسة الخارجية الامريكية . ونستشهد مرة أخرى بقول بميس : « لم تكن كلمات مونرو فى البداية أكثر من ورقة ذات دلالة غير عدوانية لاوربا : « ارفعوا أيديكم عن العالم الجديد ! »

وبعد الحرب الاهلية أصبح مبدأ مونرو على حسب كلمات دكستربيركنز « عقيدة قومية حقيقية توافق عليها جميع الاطراف ، وتبعث استجابة سريعة فى صدور الامريكيين الوطنيين » .

وفى أمريكا اللاتينية أدت التجارب الكريهة لكثير جدا من الجمهوريات مع الدول الاوربية ، خلال السنوات التى كنا فيها غير قادرين على القيام بأكثر من تقديم خدمة سطحية لقواعد مبدأ مونرو، الى اعادة النظر فى الموقف تجاه الولايات المتحدة . وبرغم الشكوك والهواجس التى أثارها التوسع الاقليمى للولايات المتحدة على اثر الحرب المكسيكية بدأ عدد غير قليل من الامريكيين اللاتينيين يدركون الآن أن أوربا كانت تشكل بالنسبة لهم تهديدا أكثر خطورة ، وأن الولايات المتحدة ربما كانت مصدر العون والحماية لهم .

وقد أدت هذه الاحداث على حسب ما يقول فرانسيسكو كيوفاس كانسينو المؤلف المكسيكى بدراسة عن تاريخ الحركة الاقليمية الامريكية ، الى أن يفتح الامريكيون اللاتينيون عيونهم .

أو يمضي الى القول بأن الامريكيين الاسبان فى موقفهم تجاه الولايات المتحدة وأوربا بدءوا يكشفون عن احساس أكبر بالفهم ، ولم يعد هناك الخوف المروع الذى كان سائدا فى الاربعينات ، وانما تقدير أدق لاهميتها التاريخية ، وأنهم اذا استمروا فى النظر بعين الحذر الى عملاق الشمال فانهم يكونون غافلين عن المنافع التى نالوها من قوته .

وقد أصبح واضحا أن اوربا قد فقدت القوة على فرض ارادتها على العالم الجديد . واستقر بوضوح تصميم الشعب على المحافظة على حريته فى المكسيك كالحال فى جمهورية الدومينيك . فقد كان الاستقلال حقيقة ثابتة ، اذ اقتنع الامريكيون الاسبانيون بأن أوربا قد عرفت ذلك .

وقد كتب لاحداث هذه الحقبة الخطيرة أن يكون لها تأثيرات بعيدة الاثر على الحركة الاقليمية الامريكية اللاتينية مع أوربا وحملها على تعديل موقفها تجاه الولايات المتحدة الامريكية الاسبانية نفسها . وقد عاد تراجع تهديد التدخل واعادة الفتح الاوربى ، لاقطار أمريكا اللاتينية بشعور من الأمن أكبر مما توافر لديها فى أى وقت منذ حروب الاستقلال .

وفى الوقت نفسه أزال التأثير الوحيد الذى كان فيما مضي القوة الدافعة وراء حركة الاقليمية . وكان الخوف من اعادة الفتح ومن التدخل ومن المحاولات الاجنبية ضد استقلالها وأمنها وسلامتها الاقليمية .. هو أساس اجتماع بناما فى عام ١٨٢٦ ، وأســـاس مؤتمرى ليما فى عام ١٨٤٨ وعام ١٨٦٤ ، كما كان أساس معاهدات سانتياجو وواشنجتون فى عام ١٨٥٦ ..

ومع تزايد الأمن الذى بدءوا يشعرون به فى النصف الاخير من القرن التاسع عشر ، فقدت الاقليمية — كما ظهرت فيما مضي — قوتها . ولم يقدر لاجتماعات أخرى بوحى من هذه الاعتبارات أن تعقد ، لانه لم تعد هناك حاجة لعقدها . ولاغراض عملية كلها ، انتهت الاقليمية كما كان معمولا بها فيما مضي .

وملىء الفراغ الناتج جزئيا بمؤتمرين قانونيين عقدا فى عام ١٨٧٨ وعام ١٨٨٨ لتقنين المبادىء القانونية ،ولكن اذا كانت الاقليمية ستصبح عاملا بارزا فى الحياة الدولية لنصف الكرة الغربى ، فانه كان ينبغى ايجاد قوى جديدة وعناصر جديدة . وكان ملء هذا الفراغ عند ما اجتمع ممثلو ثمانى عشرة أمة من القارة الامريكبة بناء على دعوة حكومة الولايات المتحدة ، وفى واشنجتون فى ٢ من أكتوبر عام ١٨٨٩ فى المؤتمر الدولى الاول للدول الامريكية .

الفصل الرابع

من واشنجتون الى بوجوتا

افتتح المؤتمر الدولى للدول الامريكية الذى عقد فى واشنجتون من ٢ من اكتوبر سنة ١٨٨٩ الى ٩ من أبريل عام ١٨٩٠ فصلا جديدا فى اقليمية نصف الكرة الغربى . وسجل بالمثل بداية مفهوم جديد فى التنظيم الدولى .

وكانت قد سبقت مؤتمر عام ١٨٨٩ محاولة أكثر تبكيرا لعقد مثل هذا الاجتماع : ففى نوفمبر سنة ١٨٨١ أرسل وزير الخارجية جيمس ج بلين دعوات لحكومات دول أمريكا المستقلة للاجتماع فى واشنجتون بعد ذلك بسنة « بغرض النظر والبحث فى وسائل منع الحرب بين أمم أمريكا » .

وقد سحبت هذه الدعوة فيما بعد نظرا للتغيرات التى وقعت فى سياسة الحكومات فى واشنجتون عقب وفاة الرئيس جارفيلد والموقف السياسي المضاد فى أمريكا اللاتينية .

ومن المفهوم قبلا أن المؤلفات الانجليزية عن حركة الوحدة الامريكية منذ عام ١٨٩٠ أكثر اتساعا منها عن الفترة التى هى أسبق أو الفترة التاريخية ، لان الوحدة الامريكية كما تطورت خلال الأعوام السبعين الماضية نشأت فى الاصل بناء على مبادأة الوحدة والولايات المتحدة ، وكان نجاحها يدور بكثرة حول سياسات هذه الحكومة ، وأحيانا حول عجز سياسة هذه الحكومة .

وبرغم الثراء النسبى فى المادة فان النظام الاقليمى الامريكى يصلح لدراسة أكثر تفصيلا من ذلك الحد الذى ناله فهو يقدم ميدانا واسعا للدراسة والبحث : من ناحية نموه وتطوره الطبيعى ، والتغيرات القانونية وعملية التدويل التى مر خلالها ، وبالطبع النتائج التى سجلت نشاطه فى المجالات المختلفة التى وجه اهتمامه اليها .

وقد تبدو الدراسة التاريخية للمؤتمرات المتعاقبة التى سجلت تاريخ الحركة ، تكرارا رتيبا للمباحثات والقرارات حول الموضوعات نفسها ولكن التحليل سيكشف المجالات التى نجحت فيها العلاقات الامريكية أو ظلت ساكنة أو تراجعت فى بعض الحالات .

وفضلا على ذلك فان الاقليمية فى نصف الكرة الغربى كما لوحظ فيما سبق لا تقوم بالعمل فى فراغ فهى متأثرة بتعدد عوامل — وطنية وثنائية وجماعية — تحدد اتجاه وتأثير علاقات الحكومات والشعوب ، ومن ثم فهى تصلح لدراسات عن دور الحكومات الخاصة فى شئون المنظمة ، وبالعكس مدى تأثير المنظمة أحيانا على سياسات وأعمال الحكومات الخاصة ، كما ينبغى الا نتغاضى عن علاقة النظام الاقليمى الامريكى ودوله الاعضاء بالمنظمات الدولية سواها وبالدول الاخرى فى أجزاء العالم الاخرى .

النمو الطبيعى

لم يكن الظرف الذى أوجب اجتماع أمم نصف الكرة الغربى فى مؤتمر عام سنة ١٨٨٩ ظرفا فريدا فى ذاته . فقد عقدت مؤتمرات فيما سبق بين الدول الامريكية مثلما عقدت فى أجزاء أخرى من العالم .

ولم يكن هناك أى شيء غـــير عادى فى أن ينشيء المؤتمر اتحادا دوليا للجمهوريات الامريكية أو فى اقامة مكتب تجـــارى بواشنجتون يقوم الاتحاد بوظيفته عن طريقه : فقد أنشئت مؤسسات دولية أخرى فى مؤتمرات أخرى مثل اتحاد البريد العالمى واتحاد التلغراف الدولى .

وكان الشيء الفريد هو الاستمرار الذى نتج عن هذا الاجتماع الاولى ، فقد بدىء فى شيء قدر له أن يستمر برغم أنه لم يكن معروفا فى ذلك الوقت ولم يكن يقل عنه فى الغرابة المفهوم الجديد الذى انتشر تدريجيا فيما يتعلق بالطريقة التى ينبغى بها تنظيم وادارة مؤسسة دولية . ويحسن مراقبة هذه العملية التطورية بتتبع تطبيقها على المكتب التجارى طليعة اتحاد الوحدة الامريكية الحالية وعلى مجلس منظمة الدول الامريكية .

هذه الوكالات هى المحور الذى يدور حوله النظام الامريكى بدرجة كبيرة اليوم .

كان مؤتمر ١٨٨٩ — ١٨٩٠ ومكتب الجمهوريات الامريكية التجارى اختبارا واضحا ولم يكن أى شخص يعرف : هل سيعقد مؤتمر ثان ؟ واقيم المكتب التجارى طوال عشر سنوات وقبل أن تنتهى هذه الفترة كانت أكثر من حكومة واحدة قد عبرت عن عزمها على الانسحاب .

وقد تؤكد السخرية أن المكتب التجارى كان أول محاولة فى

نصف الكرة الغربى نحو البيروقراطية على المستوى الدولى وأنه وقد وضعت البذرة فلن تقتلع مطلقا ولكنها ستظل تنمو وتنمو حتما.

ومن الناحية الاخرى يمكن التفكير الدولى أن ينال نرضية غير قليلة من البيان الذى فى التقرير السنوى لمدير البنك التجارى الصادر عام ١٨٩٥ « موظفو الاتحاد قد قبلوا مسئولية تفوق مسئولية مواطنى وموظفى أية جمهورية بمفردها » .

فهم ممثلو كيان سياسي فريد فى طبيعته وقائم على أسمى المثل : مثل العلاقات الودية المنتشرة بين شعوب مدفوعة برغبة مشتركة لنشر مبادىء الحكم الذاتى والحرية الفردية فوق هذه القارة ولولا الاشارة الاولى لكانت هذه بالتأكيد أقدم الاشارات الى الروح التى ينبغى أن تدفع موظفى منظمة دولية وهى روح الموظف المدنى الدولى . وتستطيع المؤسسة الدولية بوحى من هذا الشعور أن تكون قادرة حقيقة ، وبدونه تصبح بيروقراطية فقط .

وقد أنشئت من المؤتمر الدولى الاول فى ١٨٨٩ — ١٨٩٠ والمكتب التجارى للجمهوريات الامريكية مؤسسات جديدة من وقت لآخر ووكل لهذه المؤسسات الموجودة قبلا وظائف اضافية .

وفى عام ١٩٠٢ أنشيء المكتب الصحى لامريكا كلها نتيجة لقرار اتخذ فى المؤتمر الدولى الثانى فى المكسيك وبهذا أصبح أول المنظمات الفنية أو مايسمى بالمنظمات المتخصصة فى النظام الاقليمى الامريكى ، وأنشئت فيما بعد وكالات فنية أخرى لتقوم بالعمل فى مجالات أخرى من النشاط على أساس دائم مستمر ، وتتضمن مؤسسة الوحدة الامريكية للطفولة فى مونتقديو عام ١٩٢٧، ولجنة بناء الدول الامريكية للجغرافيا والتاريخ فى المكسيك عام ١٩٢٩ والمؤسسة الهندية الامريكية فى المكسيك عام ١٩٤٠ . والمؤسسة الامريكية للعلوم فى توريالبا بكوستاريكا عام ١٩٤٤ ،

وتتضمن هذه المؤسسات اليوم المنظمات المتخصصة الست التى تمارس وظيفتها ضمن اطار ميثاق منظمة الدول الامريكية .

والسؤال الذى سيثار بلا شك فى كثير من الاذهان بخصوص السبب فى وجوب تكوين الوكالات المتخصصة بمقتضي ميثاق منظمة الدول الامريكية من مثل هذه الكتلة المختلفة غير المتجانسة من المؤسسات ، ان قيام أية وكالة بالعمل فى ميدان الصحة العامة أمر مفهوم كالحال أيضا فى ميدان الزراعة ، والسؤال الذى يمكن توجيهه هو :

لماذا ينبغى أن تكون هناك منظمة متخصصة لرفاهية الطفولة أو للمرأة أو للتاريخ أو لموضوع الهنود برغم وجود عدد وافر من السكان الاصليين فى أجزاء كثيرة من القارة ؟ ونجد الجواب فى الظروف والاحوال التى أنشئت فى ظلها :

فقد أنشيء بعضها استجابة لمصالح أو ضغوط خاصة ،

وأنشئت أخرى لمواجهة مشكلات الساعة المباشرة . واتجهت عند انشائها الى أن تكون دائمة ولأنها قادرة على الوفاء بالنصوص الواردة فى الميثاق .

وليست كل هذه المحاولات بالطبع ذات أهمية متساوية : فبعضها صغير نسبيا ويؤدى دورا قليل الاهمية وفقا لذلك ، لا فى عمل النظام الاقليمى الامريكى كله فحسب ، ولكن فى قدرتها على المعاونة فى المشكلات المباشرة التى قامت من أجلها وقليل منها دولى الاسم أكثر منه فى الجوهر .

وقد أنشيء المكتب التجارى للجمهوريات الامريكية فى عام ١٨٩٠ أصلا ، كما يدل اسمه ، لتنسيق احصاءات ولنشر المعلومات عن التنظيمات القنصلية والاجراءات الجمركية ووكلت اليه تدريجيا وظائف اضافية .

ورخص له المؤتمر المنعقد فى المكسيك عام ١٩٠٢ فى اصدار نشرات وخرائط ورسوم تخطيطية وجغرافية وغير ذلك من الوثائق وفى عام ١٩٠٦ أدرج المؤتمر الثالث المنعقد فى ريودى جانيرو نشر المعلومات عن المسائل التعليمية ضمن قائمة اغراض المكتب .

وكانت التجربة التى هى أهم فى التأثير فى نمو المكتب هى التى ظهرت فى أوائل ١٩٠٢ بأن وكل اليه انجاز قرارات المؤتمر أو كما عبر عنها قرار مؤتمر بونيس ايرس فى عام ١٩١٠ « وضع كل القرارات موضع التنفيذ ، وتنفيذ ما يحدد أو ما قد يحدد له فيما بعد بوساطة المؤتمر الامريكى الدولى » .

وكما توسعت جداول أعمال المؤتمر تدريجيا لم يكن هناك فى الواقع موضوع سياسي أو اجتماعى لم يدخل بمرور الوقت ضمن نطاق اهتمام المكتب . وباقتران ذلك بالمسئولية عن اعداد وثائق المؤتمرات الدولية ومسئوليته عن سجلاتها ، أصبح بالمعنى الحقيقى جهازا رئيسيا ودائما وسكرتارية عامة للمنظمة .

ولكى يتفق اسمه بصورة أدق مع وظائفه تغير اسمه فى عام ١٩٠٢ من المكتب التجارى الى المكتب الدولى للجمهوريات الامريكية، وفى عام ١٩١٠ الى المكتب الدولى لاتحاد القارة الامريكية .

وكما اتسع مجال نشاط الدول الامريكية فان العمل سرعان ما تطور فى الدعوة الى عقد مؤتمرات متخصصة لمعالجة مشكلات من نوع خاص وفى العادة من نوع فنى . وكان المؤتمر الصحى للاتحاد الامريكى الذى عقد فى عام ١٩٠٢ والذى أنشأ المكتب الصحى للاتحاد الامريكى أول قائمة مئات المؤتمرات المتخصصة لمعالجة كل نوع يمكن تصوره من المشكلة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

واستكمالا لنشاط الوكالات الدائمة انشئت مجالس ولجان خاصة .

وفى عام ١٩٠٦ اتخذت فى المؤتمر الثالث فى ريودى جانيرو خطوات نحو تشكيل لجنة للقانون الدولى وهى طليعة مجلس فقهاء القانون الامريكيين واللجنة القانونية الامريكيةالحالية ، للقيام بتقنين القانون الدولى . وانشيء المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية ، وهو حاليا مع مجلس فقهاء القانون والمجلس الثقافى — أحد الاجهزة الفنية الثلاثة لمجلس منظمة الدول الامريكية . وكان انشاء هذا المجلس فى عام ١٩٣٩ بقرار اتخذ فى اجتماع المشاورات الاول لوزراء الخارجية الامريكيين ، لمعالجة المشـــكلات الاقتصادية والاجتماعية الناشئة بسبب الحرب العالمية الثانية . وكانت الصورة المماثلة السابقة على هذه الوكالة هى اللجنة العليا الامريكية التى قامت عام ١٩١٥ لدراسة المشكلات الاقتصادية الناجمة عن الحرب العالمية الأولى .

وبالمثل فان المجلس الدفاعى للدول الامريكية كان نتيجة للحرب العالمية الثانية ، وقد أنشيء طبقا لقرار اتخذ فى اجتماع المشاورات الثالث المنعقد فى ريودى جانيرو عام ١٩٤٢ . وقد فكر مشروع ميثاق منظمة الدول الامريكية فى مجلس للدفاع الامريكى كجهاز فنى رابع لمجلس المنظمة ولكن معارضة عدة وفود فى مؤتمر بوجوتا قصرت العمل بهذا الاقتراح على انشـــاء لجنة دفاع استشـــارية تجتمع بجهاز المشاورات عندما تتيح الظروف ذلك . ولم تدع اللجنة للاجتماع حتى الآن برغم أن مجلس الدفاع للدول الامريكية يواصل العمل كسكرتارية للجنة وكجهـــاز للدفاع الجماعى عن النفس .

وكانت احدى شواذ المنظمة الدولية فى نصف الكرة الغربى أن ظل هذا الحشد من المؤتمرات والمجالس واللجان والمؤسسات طوال مايزيد على نصف قرن قائما بدون اسم جماعى وبلا علاقـــات واضحة التحديد بين كل والاخرى .

وقد كون قرار مؤتمر عام ١٨٩٠ ماسمى بالاتحاد الدولى للجمهوريات الامريكية وتحدثت قرارات تالية خاصة باتحاد الشعوب الامريكية عن اتحاد الجمهوريات الامريكية ولكن لم يؤول هذا مطلقا على أنه اسم صالح للتطبيق على النظام كله ، أو حتى أقل : من ذلك تفسيره بأنه يتضمن وحدة أو اتحادا بالمعنى السياسي من الاصطلاح .

وبرغم المتاعب والتفكك ومخالفة القواعد الرسمية التى تميز بها هذا الشكل الاسبق للمنظمة فقد كان لها بعض الفوائد . ولسبب واحد كانت المنظمة تقوم بصورة واسعة على القرار ، وكان من الممكن تعديل القرار الذى يصدره أحد المؤتمرات بقرار من مؤتمر لاحق ، ولذلك كانت هناك درجة من المرونة فى مواجهة المواقف الجديدة لا توجد فى منظمة قائمة فى شكل معاهدة . ولكن كان لها عيوب واضحة فى أنها كانت موزعة على عدد كبير من الاجهزة والادوات المنفصلة مع عدم وجود بيان واضح للعلاقة بين أجزائها الكثيرة .

ولمعالجة هذا العيب أعد ميثاق أساسي يضم فى وثيقة مفردة القواعد والمبادىء التى تحكم القطاع الاقليمى الامريكى والوسائل التى يمارس بها وظيفته .

وقد وقع ميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا بكولومبيا عام ١٩٤٨ فى المؤتمر الدولى التاسع للجمهوريات الامريكية . ويتضمن الميثاق القليل مما يعتبر جديدا ، وهو أساسا عملية تقنين ، وفائدته الرئيسية انه بهذه الوثيقة الوحيدة ، وبالرجوع الى وثيقة أو ثنتين أخريين — يمكن تحديد ماهية النظام الاقليمى الامريكى بدقة معقولة .

عملية التدويل

ان عملية التدويل التى مرت بها حركة الوحدة الامريكية منذ قيامها على أساس قارى فى سنة ١٨٩٠ والمنعكسة بوجه خاص فى الخطوات المتوالية التى اتخذت فى تنظيم وتوجيه ما يسمى اليوم بالاتحاد الامريكى ومجلس منظمة الدول الامريكية ليست أقل اهمية لحركة الوحدة الأمريكية . فهذه الخطوات التى حولت مع الزمن كل الوكالات الى مؤسسات دولية بالمعنى الصحيح للكلمة ، تقدم دراسة هامة للتنظيم الدولى .

وكما هو مفهوم أصلا ، وربما يعكس تجربة العصر المحدودة ، وضع المكتب التجارى للجمهوريات الامريكية عند انشائه عام ١٨٩٠ تحت اشراف وزير خارجية الولايات المتحدة تماما . وكان هو الذى ينظم المكتب ، وهو الذى يعين المدير والموظفين ، وكانت تقارير مدير المكتب السنوية فى البداية ترفع أيضا الى الكونجرس فى الولايات المتحدة . وكان للمكتب من طابع وكالة فى حكومة الولايات المتحدة أكثر مما له من طابع مؤسسة دولية .

ولكن عملية التدويل لم تكن طويلة فى البداية واستجابة لضغط بعض الاقطار الاعضاء الاخرى ، وربما للآراء المنعكسة فى تقرير المدير السنوى عام ١٨٩٠ عقد اجتماع عام ١٨٩٦ ضم وزير خارجية الولايات المتحدة وممثلى أقطار أمريكا اللاتينية الدبلوماسيين فى واشنجتون ، وكانت نتيجته تعيين لجنة تنفيذية دائمة من خمسة أقطار مع وزير خارجية الولايات المتحدة كرئيس لها بحسب مركزه ، لتعمل كهيئة للاشراف على المكتب وادارته بما فى ذلك من اختيار الموظفين وتعيينهم .

وكانت هذه أول خطوة فى عملية التدويل . وفى عام ١٩٠٢ القت مسئولية التنظيم والادارة على عاتق جميع الحكومات الاعضاء مهمة اقامة هيئة تنظيمية للمكتب الدولى للجمهوريات الامريكية ،

وهذه الهيئة كما بينها قرار مؤتمر مدينة المكسيك تتألف من وزير خارجية الولايات المتحدة رئيسا . والممثلين الدبلوماسيين لجميع الحكومات الممثلة فى المكتب والمعتمدين لدى الولايات المتحدة الامريكية .

وبرغم أن قرار عام ١٩٠٢ كان يشكل خطوة تقدم محدودة فى عملية التدويل فانه كان يفسر بأنه يتضمن عاملين من عوامل التفاوت وعدم المساواة ، وكان هذا التفسير يتزايد مع الوقت :

الاول يتعلق بتكوين الهيئة وكان يحد من حرية العمل للدول الاعضاء فى تعيين ممثليها ويجعل التمثيل متوقفا على العلاقات الدبلوماسية مع واشنجتون .

والآخر ، أن يعهد بالرياسة دائما الى بلد واحد ، ومع ذلك استمر هذا النظام طوال عقدين .

وليس من النادر عدم اقامة اعتبار لحقائق الموقف وانما للتفسيرات التى يمكن استخلاصها من الظواهر السطحية ، ولم يكن لواقعة أن وزير خارجية الولايات المتحدة كان الرئيس الدائم للهيئة فى كل الاحوال ، دلالة أخرى سوى أنها مجاملة لوزير خارجية البلد الذى به مقر الهيئة . أما اليوم فان مؤتمرات الدول الامريكية يرأسها بصورة لاتتغير وزراء خارجية الاقطار التى تنعقد فيها هذه المؤتمرات ، ولكن الحقيقة المجردة هى أن تضمين هذه الواقعة فى النظام الاساسي للهيئة التنظيمية قد خلق مظهرا من عدم المساواة انعكس بطريقة مضادة على المؤسسات مثلما انعكس على الولايات المتحدة .

ولم يكن للمكسيك فى عام ١٩٢٣ علاقات دبلوماسية مع الولايات المتحدة ولم يكن لها من ثم ممثل فى الهيئة التنظيمية للاتحاد الامريكى . وكانت احدى وظائف الهيئة حين ذاك كما هى الآن اعداد برامج المؤتمرات الدولية الامريكية ، ولما كانت المكسيك لم تشترك

فى صياغة برنامج مؤتمر الدول الامريكية الخامس فقد اتخذت موقف عدم الاشتراك فى المؤتمر الذى عقد بمدينة سانتياجو فى شيلى فى ذلك العام .

وبرغم عدم وجود ممثل مكسيكى فان المشكلة التى أثارها تغيب المكسيك كانت ماثلة جدا فى اذهان المندوبين فى المؤتمر . واتخذت فى سانتياجو ثلاثة قرارات حررت الطابع الدولى للمنظمة وأدت الى اتساعه . وفى القرار الاول تمتعت حكومات الجمهوريات الامريكية بحق التمثيل فى المؤتمرات الدولية للدول الامريكية وفى اتحاد الدول الامريكية . وضمن هذا المبدأ فيما بعد فى ميثاق الدول الامريكية لكل دولة من الدول الاعضاء حق الأشتراك فى نشاط المنظمة دون مراعاة لحالة علاقاتها الدبلوماسية مع الاعضاء الآخرين .

ووافق المؤتمر أيضا على ضرورة انتخاب الهيئة التنظيمية فى المستقبل لرئيسها ونائب الرئيس . وكانت هذه الموافقة مجرد اشارة ، كما أثبتت الحوادث ، لأن وزير خارجية الولايات المتحدة ظل يعمل رئيسا للهيئة . واستمرت الهيئة طوال عشرين عاما تمارس الشكلية كل عام بانتخاب وزير الخارجية رئيسا ، وتتناوب ، على أية حال ، منصب نائب الرئيس .

وفى رأى الكثيرين أن هذه التقاليد ، أكدت الانطباع الواضح دائما من أنه فى هيئة مكونة من ممثلين دبلوماسيين ووزير خارجية سيمنح الاولون الافضلية لمسئولياتهم الدبلوماسية تجاه الحكومة التى هم معتمدون لديها ويختارون من باب المجاملة وحسن السياسة وزير الخارجية للرياسة .

وفى عام ١٩٢٣ تقدم اقتراح بوضع ادارة اتحاد الدول الامريكية فى يد هيئة مكونة من ممثلين « معتمدين لدى اتحاد الدول الامريكية »

بدلا من البلد المضيف . وكان هذا الاقتراح على اية حال مبكرا عن أوانه بعشرين عاما ، وبسبب معارضـــة الولايات المتحدة بصورة خاصة كان أقصي ما استطاع المؤتمر الوصول اليه هو اصدار قرار يبيح للحكومة تعيين ممثل خاص فى الهيئة فى غياب الممثل الدبلوماسي فى واشـــنجتون . وكان اعتراض الولايات المتحـــدة على ممثلين معتمدين بصفة خاصـــة قائما على الاعتقاد بأنه ســـوف يكون من « الحماقة والتعذر اقامة هيئة سياسية مســـتقلة فى واشنجتون لمعالجة الشئون الخاصـــة بالدول الامريكية يعتمد لديهـــا مندوبون دبلوماسيون » .

وقد قدمت هذه الحجة التى تعكس أهواء السياسيين الوطنية والدولية فى عام ١٩٤٨ بوساطة بعض الوفود الامريكية اللاتينية ضد منح سلطات سياسية لمجلس مقره فى واشنجتون .

واصبح ما اقترح فى سانتياجو عام ١٩٢٣ حقيقة واقعة عام ١٩٤٥ عندما ووفق فى مؤتمر الدول الامريكية ، لمشـــكلات الحرب والسلام ، الذى عقد فى تشابولتبيك بالمكسيك ، على ضرورة تكوين الهيئة التنظيمية لاتحاد الدول الامريكية من مندوبين لهذا الغرض فقط ، « ولا يكونون جزءا من البعثة الدبلوماسية المعتمدة لدى البلد الذى يكون فيه مقر اتحاد الدول الامريكية » .

ولكن هذا الطلب كان متطرفا جدا لدى بعض الحكومات التى اعترضت على الاحتفاظ ببعثتين فى واشنجتون . وبرغم أن القرار تم الوصول اليه فى مؤتمر دبلوماسي هام فان المشاورات التى دارت فيما بعد بين الحكومات كانت نتيجتها تعديلا يتيح للحكـــومات حق الاختيار بين تعيين سفراء مخصـــوصين أو ممثليها الدبلوماســـيين المعتمدين فى واشنجتون للعمل فى الهيئة .

ووفق فى تشابولتبيك أيضـــا على ضرورة انتخاب رئيس الهيئة التنظيمية سنويا ، على ألا يعاد انتخابه فترة تالية مباشرة .

والى جانب القرار السابق حول تكوين ادارة الهيئة التنظيمية كان هناك قرار آخر قريب منه يتعلق بالموظفين الاداريين والمدير العام والمدير المساعد لاتحاد الدول الامريكية . وقد جرى العرف دائما ، برغم أن هذا غير واضح فى قرار تنظيم الاتحاد ، بأن يكون المدير العام من أمريكا الشمالية ، والمدير المساعد من أمريكا اللاتينية ، وكان فى استطاعة الاثنين البقاء فى الوظيفة بصورة غير محدودة . فتقرر فى تشابولتيبك اختيار جميع الموظفين لفترة عشرة أعوام وألا يعاد اختيارهم مرة ثانية وألا يخلفهم أشخاص من الجنسية نفسها .

وفى عام ١٩٤٨ ضمنت هذه المبادىء ذاتها فى ميثاق منظمة الدول الامريكية . وكان التغيير الوحيد الذى أدخل هو جواز اعادة انتخاب السكرتير العام المساعد . وقطعت عملية التدويل طريقا منذ قواعد التنظيم التى وضعها المؤتمر الأول فى عام ١٨٩٠ .

السلطات والوظائف

ليست مسألة السلطات والواجبات التى ينبغى أن يعهد بها الى المجلس أقل أهمية من تكوين المجلس فى تتبع التطور التاريخى للنظام الاقليمى الامريكى . فهى تعكس الى مدى أكبر أيضا موقف الحكومات الاعضاء تجاه المنظمة الدولية ، وبالاخص مدى السلطة التى تقبل تفويضها الى هذه الهيئة وخاصة أن مقرها واشنجتون .

وكما تقرر أصلا فى مؤتمر مدينة المكسيك فى عام ١٩٠٢ كانت أعباء الهيئة التنظيمية آن ذاك ادارية تماما ، وهى الوظائف التى تواصل القيام بها اليوم باعتبارها مجلس منظمة الدول الامريكية طبقا للمادة ٥١ من الميثاق التى تجعل المجلس مسئولا عن الاجراء الصحيح للواجبات المخصصة له بوساطة اتحاد الدول الامريكية . ومن المهم تماما أن سلطاتها فى هذا الشأن كانت أكثر اتساعا فى الاصل

مما هى عليه اليوم ، لانها وفقا لنصـوص قرار عام ١٩٠٢ لم تكن تشرف فقط بل كانت تدير بالفعل ، وكانت التعيينـات فى جميـع المناصب تتم بوساطة الهيئة ويوقعها الرئيس .

ان تجربة المؤتمرات فى أن تعهد الى الهيئة التنظيمية بانجاز القرارات والتوصيات أدت بالضرورة الى توسيع سلطة الهيئة . فقد أخذت على عاتقها تدريجيا معالجة مسـائل تمتد بعيدا جدا عن ادارة اتحاد الدول الامريكية .

وأخيرا ظهرت المشـكلة فيما يتعلق بمدى ما ينبغى أن تصل اليه هذه السلطة وخاصـة اذا كانت تشمل ممارسة السـلطات السياسية .

ان العبارة نفسها « وظائف ذات طابع سياسي » مبهمة وغير محددة بدقة مطلقا وتعنى بالتأكيد أشياء مختلفةلدى أناس مختلفين . ونظرا لتكوين المجلس من ممثلين معينين بوساطة حكومات ، فان كل اجراء للمجلس له نغمة سياسيةسائدة ، ويتضمن فىمعناه ممارسة سلطات سـياسية وما يعنيه فى الظاهر هـو اقحام المجلس فى مسائل قد تظهر بين حكومتين أو أكثر ـ مسائل تتعلق بالسـلوك السياسي لدول فى علاقاتها مع دول أخرى .

وظهرت المشـكلة لاول مرة عام ١٩٢٨ فى المؤتمر الدولى السادس المنعقد فى هافانا . وانعكاسا للشعور الذى كان سائدا حين ذاك وافقت الجمهوريات الامريكية هناك على الا تمارسالهيئة التنظيمية ولا الاتحاد الامريكى وظائف ذات طابع سياسي ، ولكن الجو والموقف فى السنوات التالية تعرضا لتغيير تدريجى ، وبدأت الهيئة بقوة الظروف نوعا ما وبالشعور بالثقة المتزايدة نوعا ما ، تؤدى دورا أكبر فى الشئون السياسية للقارة .

فمن ناحية ، فى تطور القطاع الامريكى للأمن الجماعى الذى

كان ينظم ببطء ومشقة خلال الثلاثينات ، كانت الهيئة التنظيمية تضطر للتدخل بطريقة لاشعورية لجعل الجهاز الاستشارى يمارس عمله ، ولم تكن هناك وسيلة أخرى تستطيع القيام بذلك ، ومن هنا أصبحت الهيئة مشتركة فى اجراءات التشاور من البداية نفسها تقريبا وبرغم حرمانها من ممارسة الوظائف السياسية .

وعلاوة على ذلك ، فان روح الوحدة والتضامن القارى التى ظهرت فى الفترة السابقة مباشرة على الحرب العالمية الثانية وفى أثنائها دفعت الحماس للنظام الاقليمى ، وخصوصا فى أمريكا اللاتينية ، الى أقصي مداه : ففى الوقت الذى كان الاهتمام فى الولايات المتحدة موجها فيه الى تكوين الامم المتحدة ، وكانت فكرة عالم واحد مستقرة بقوة كبيرة فى أذهان صانعى السياسة فى هذا البلد كان هناك اتجاه قوى مماثل بين الدول الاعضاء الاخرى نحو المنظمة الاقليمية .

ونتيجة لذلك منحت الهيئة التنظيمية لاتحاد الدول الامريكية سلطة أكبر مما كان لها من قبل عند ما عقد مؤتمر تشابولتيبك فى عام ١٩٤٥ : ففى القرار الخاص بتنظيم وتقـوية وتدعيم النظام الامريكى فوضت الهيئة فى اتخاذ اجراء « فى كل موضوع يؤثر على قيام الجهاز الامريكى بوظيفته بطريقة فعالة وعلى التضامن والرخاء العام للجمهوريات الامريكية . »

وكما تدل العبارة على الغموض ، كانت هـذه السلطة ذات اهمية بعيدة المدى . فان حق التصرف فى المسائل المؤثرة فى « التضامن من أجل الرخاء العام » ، كان مقصودا بها منح الهيئة التنظيمية سلطات سياسية واسعة على عكس الوظائف الادارية البحتة التى كانت محددة لها فيما سبق . وكما لاحظ المدير العام للاتحاد الامريكى فى تقريره عن المؤتمر : « فى مدينة المكسيك تخول اتحاد الدول الامريكية ، باتخاذ قواعد تجعل منه الهيئة المركزية

التى لها سلطة كاملة ، للقيام بأصعب المهام والتى لها حرية مطلقة لتنفيذها على الوجه الصحيح . »

وقد انتقلت روح تشابولتيبك عام ١٩٤٥ ، التى دفعت الى هذا التفويض الواسع للسلطة الى مؤتمر الدول الامريكية للمحافظة على السلام والأمن فى القارة وهو المؤتمر المعقود فى ريودى جانيرو عام ١٩٤٧ . وظهرت هذه الروح فى معاهدة التعاون المشترك الامريكية .

وبمقتضي نصوص هذه المعاهدة منحت احدى دعائم النظام الاقليمى الامريكى ، الهيئة التنظيمية لاتحاد الدول الامريكية ، دورا رئيسيا فى نظام الأمن الجماعى لنصف الكرة الغربى ، فقد حولت الى جهاز مؤقت للتشاور ، وعهد اليها بالعمل حتى يستطيع وزراء خارجية الجمهورية الامريكية الاجتماع كجهاز أساسي للتشاور ، وسميت الهيئة التى تتلقى وتبت فى طلبات دعوة هيئة المشاورات للاجتماع كلما كان سلام القارة وأمنها مهددين ، واعترف بها أيضا كهيئة اتصال بين النظام والمنظمة العالمية فى مسائل السلام والامن .

وتمثل معاهدة ريو ومؤتمر تشابولتيبك بلا شك علامة ارتفاع فى التطور التاريخى للنظام الاقليمى الامريكى. فعندما اجتمع المؤتمر الدولى التاسع للدول الامريكية فى بوجوتا عام ١٩٤٨ ، الذى أعد فيه مشروع ميثاق المنظمة ، كان الانجاز قد بدأ فى المد العالى للوحدة والتضامن الأمريكى . ومن المهم أن نتأمل الأثر الذى كان سيترتب على السلطات البعيدة المدى الممنوحة للهيئة التنظيمية فيما لو دارت مفاوضات معاهدة ريو فى العام التالى لمؤتمر بوجوتا عام ١٩٤٨ بدلا من العام السابق على المؤتمر .

واتخذت فى بوجوتا خطوتان لالغاء ماتم فى تشابولتيبك وريو،

واسلب المجلس السلطات السياسية الواسعة الممنوحة له . وقدمت بخصوص ريو اقتراحات أيدت بنشاط لانشاء هيئة جديدة للتشاور ، يكون مقرها الرئيسي فى احدى الجمهوريات الامريكية الأخرى أو تنتقل بالتناوب من عاصمة الى عاصمة كل خمس سنوات كما ذكر فى كل مؤتمر للدول الامريكية .

وعندما تحقق أن مثل هذا التعديل سوف يتضمن اعادة النظر فى معاهدة ريو وتكرار عملية القبول لم ينجح هـذا الاقتراح برغم تأييد عدد من الوفود ذات النفوذ . وسمح لمعاهدة ريو أن تقوم كما وردت فى المشروع الأصلى ، وسمح لمجلس المنظمة بممارسة السلطات المخولة له بمقتضي المعاهدة . وكانت هذه السلطات كما أظهرت التطبيقات اللاحقة لمعاهدة ريو ــ واسعة فى الحقيقة كما كانت هى الوظيفة الوحيدة التى يمكن القول بأنها تتفق مع وجود المجلس .

ولكن مؤتمر بوجوتا كان مصمما على عدم تخويل مجلس المنظمة اية سلطة سياسية اضافية . وكما عبر وزير خارجية المكسيك : انه لم يكن على استعداد لان يعيد عقارب الساعة الى الوراء ولكنه لم يكن مستعدا أيضا لتقديمها .

وفى الحقيقة أن المجلس ، كيفما كان ، اتخذ خطوة الى الوراء ، فقد القى التفويض الواسع بالسلطة الممنوحة للمجلس فى قرار تشابولتيبك عام ١٩٤٥ للتصرف فى كل مسألة قد تؤثر فى التضامن والرخاء العام للجمهوريات الامريكية . ورخص للمجلس ، بدلا من ذلك ، بمقتضي نصوص المادة ٥٠ من الميثاق كما ظهرت من المؤتمر بأن يتحقق فقط المسائل المشار اليها بوساطة المؤتمر الامريكى أو اجتماع التشاور . وهذه تفرقة بين المنح العام للسلطة والمنح الخاصة فبدلا من سلطة التصرف عندما يرى المجلس ذلك ضروريا فانه يتصرف فقط عندما يصرح له بصفة خاصة فى القيام بذلك .

ويعرض التساؤل بالضرورة بخصوص سبب هذا التغير الفجائى فى الميل والاتجاه . وربما كان ذلك راجعا الى ظهور روح القومية ، وهو عامل يكشف عن نفسه طوال تاريخ حركة الوحدة الامريكية . وربما تكشف بصراحة نادرة فيما شوهد خلال المناقشات الامريكية ، فى ملاحظة مندوب شيلى عندما قال « انه ليس من المناسب أن يكون مقر جميع النشاطات الامريكية فى واشنجتون » .

وهناك درس مفاد من أحداث التاريخ هذه . والسؤال الذى يحسن توجيهه هو : هل ذلك الدرس قد أمكن استيعابه كاملا مع ذلك ، فهو درس ينبغى أن يوضح فى الذهن باستمرار فى عملية أبعد لتنظيم وتوجيه وادارة النظام الاقليمى الامريكى ؟

مناشط جوهرية : السلام والامن :

كان للمنظمة الاقليمية الامريكية فى تاريخ سبعين عاما من وجودها علاقة بنوع كبير من الموضوعات فى كل ميدان من ميادين النشاط السياسي والاقتصادى والاجتماعى والثقافى . وتحقق لها مع بعضها نجاح أكبر مما تحقق لها مع الآخر .

وتوجد مادة وافية عن كثير من هذه الموضوعات حتى ليمكن كتابة موضوع مستقل . وقد يذكر السلم والأمن لتصوير الطريقة التى عالج بها النظام الاقليمى مشكلتين أساسيتين عرضنا عليه .

السلم وهو الغرض الوحيد أصلا فى تلقين أوليات الحركة الامريكية الحديثة ، عندما دعا وزير خارجية الولايات المتحدة « بلين » الدول الامريكية عام ١٨٨١ للاجتماع فى واشنجتون لبحث وسائل منع الحرب بين دول أمريكا .

والامن ، لأنه الهدف الاصلى للسياسة الوطنية والدولية لكل قطر ومطلب ضرورى لاى جهاز لمنظمة دولية .

ان قبول مبدأ المسئولية القارية عن أمن القارة هو أعظم مآثر المنظمة الاقليمية الامريكية حتى الوقت الحاضر . وقد سجل فى الربع الثانى من القرن العشرين تحقق الامل والمطامح التى حفزت بوليفار على توجيه الدعوة لمؤتمر بناما قبل ذلك بقرن وربع القرن .

وتؤكد الخطوات المتوالية فى تطور نظام الامن الجماعى الطابع الثورى للحركة الاقليمية الامريكية فالصبر والمثابرة والثبات ضروريات فى التوفيق بين وجهات النظر المتشعبة والمصالح الوطنية لاحدى وعشرين دولة مختلفة . وتعكس بالمثل التفاعل القوى للقوة التى تؤثر فى العلاقات بين الدول الاعضاء فى الاتحاد الامريكى ، والطريقة التى يستطيع بها الرأى الجماعى للجماعة أن يؤثر دائما على سياسات وأعمال الحكومات الفردية ، والمدى الذى يجب فيه تعديل العمل الجماعى دائما لارضاء وجهات النظر الخاصة .

ان نظام الامن الجماعى هو النتيجة المباشرة لقبول مبدأ عدم التدخل . ومع أن مؤتمر الدول الامريكية السادس الذى عقد فى هافانا عام ١٩٢٨ لم يكن أهم مؤتمر فى سلسلة المؤتمرات الامريكية فانه لم يكن غير خطير . وكانت النتائج المباشرة سلبية فى الاصل ولكنها كانت علامة قاطعة على ختام فصل فى تاريخ العلاقات الامريكية ، وبهذه الحقيقة ذاتها احتيج الى فتح صفحة أخرى اذا كان يراد للحركة أن تستمر .

كانت المسألة التى أثارت أعظم جدل فى مؤتمر هافانا هى تجربة التدخل المنفرد كما مارستها الولايات المتحدة منذ عام ١٩٠٣ بمقتضى ملحق تيودور روزفلت لمبدأ مونرو . وتم التخلى عن هذه التجربة استجابة لشعور المعارضة الاجماعى تقريبا الذى وضح فى المؤتمر . ووقعت الجمهوريات الامريكية فى عام ١٩٣٣ ثم فى

عام ١٩٣٦ اتفاقيات تضمنت مبدأ انه ليس لاية دولة الحق فى التدخل فى الشئون الداخلية والخارجية لدولة أخرى .

ومن الواضح انه كان من الضرورى قيام اجراء مغاير كما كان من الضرورى ايجاد بديل للتجربة التى سادت فيما مضى .

واتخذت أول خطوة فى تطور نظام الامن الجماعى المشترك عام ١٩٣٦ فى المؤتمر الذى وقع فيه البروتوكول غير المشروط الخاص بعدم التدخل . وأعلنت الجمهوريات الامريكية فى المؤتمر الامريكى للمحافظة على السلام ، الذى عقد فى بوينس ايرس — أن « كل عمل مؤد الى تعكير سلام دول أمريكا يؤثر على كل واحد منها ويبرر المشروع فى اجراء مشاورات » .

ووفق أيضا فى الاتفاق على المحافظة على السلام وصيانته واعادة تأكيده على « انه فى حالة الحرب أو الحرب الفعلية بين الدول الامريكية — تقوم حكومات الجمهوريات الامريكية بدون ابطاء بالمشاورات المشتركة اللازمة لتبادل الآراء والبحث عن وسيلة للتعاون السلمى ، وفى حالة حرب دولية خارج أمريكا قد تهدد سلام الجمهوريات الامريكية — تدور هذه المشاورات أيضا لتحديد اللحظة والطريقة الصحيحة التى تتعاون بها الدول الموقعة لصيانة سلام القارة الامريكية » .

بهذه الاتفاقيات تمت الموافقة على مبدأ التشاور وهو الأساس الاجرائى للعمل الجماعى كلما كان سلام القارة وأمنها مهددين ولكن كان لايزال يتعين تدبير الطريقة التى تدار بها المشاورات ، واتخذت هذه الخطوة عام ١٩٣٨ عند ما ووفق فى المؤتمر الدولى الثامن للدول الامريكية الذى عقد فى ليما بجمهورية بيرو على ضرورة أن تدور المشاورات بوساطة وزراء خارجية الجمهوريات الامريكية مجتمعين فى عواصمهم بالتناوب وبدون طابع رسمى .

وان الأجزاء الجوهرية فى هذه الاتفاقية جديرة بالذكر : لقد اعلنت الجمهوريات الامريكية فى ليما :

« انه فى حالة تهديد سلام أية جمهورية أمريكية أو أمنها أو وحدتها الاقليمية بأعمال من أى نوع قد يضربها ، فانها تعلق اهتمامها وتصميمها المشترك على جعل تضامنها فعالا وتنسيق ارادتها السامية عن طريق اجراء التشاور ، وتستخدم الاجراءات التى تجعلها الظروف ملائمة فى كل حالة ، ومن المفهوم أن حكومات الجمهوريات الامريكية سوف تتصرف بدون قيد بصفتها الفردية لتحقق مساواتها القانونية الكاملة كدول ذات سيادة » .

وقد استخدمت كلمات أكثر غموضا وابهاما بأعظم اسهاب كان من الصعوبة امكان صياغتها . وتعكس أهمية الموضوع الذى يجرى بحثه وصعوبة التوفيق بين وجهات النظر الوطنية المتنازعة . وكان اصطلاح اعلان ليما غير الدقيق اذعانا لموقف الارجنتين التقليدى تجاه الارتباطات الاقليمية بوجه خاص ، كما أعلنه وزير خارجية الارجنتين الذى رأس وفد بلاده الى المؤتمر : « لسنا فى حاجة الى مواثيق خاصة » وأضاف « ان التضامن الامريكى حقيقة لا يمكن أن يرتاب فيها أى انسان ، وأن كل واحد منا مستعد لتعضيد وتدعيم ذلك التضامن ضد أى خطر مهما كان مصدره قد يهدد استقلاله أو سيادة أية دولة فى هذا الجزء من العالم » .

ولا شك فى انه كان محقا ، فلو وجدت هذه الروح لكانت اقوى من أية اتفاقيات رسمية ، ولكن وزير الخارجية بمقاومته قبول الارجنتين التاريخى تجاه المواثيق الامريكية التى من هذا النوع ، خالف ما أعلن من مثل هذه الاتجاهات بوساطة ماريانومورينو منذ وقت بعيد يرجع الى عام ١٨١٠ ، وروفينودى دى اليزالدى الذى كان وزيرا للخارجية فى الوقت الذى كانت تجرى فيه الاستعدادات

لعقد مؤتمر ليمـــا الثانى فى عام ١٨٦٤ ، وروكى سانيزبينا الذى رأس الوفد الارجنتينى فى المؤتمـــر الدولى للدول الامريكيـــة فى ١٨٨٩ ــ ١٨٩٠ وأصبح رئيسا للجمهـــورية فيما بعد ، والمندوبين الارجنتينيين فى مؤتمرات الاتحـــاد الامريكى فى المعهـــد الاخير . وبكلمات أخرى فان الاتفاقيات بين الدول الامريكية على المســـائل الجوهرية عملية طويلة وبطيئة وشاقة . فهى ليست شـــيئا يمكن انجازه فى ليلة واحدة .

وربما ظهرت حكمة وبعد نظر صانعى هذه القوة الجديدة فى العـــلاقات بين الدول الامريكية بأسرع ممـــا كان يتوقع مخططو المشروع أنفسهم ، ففى خلال أقل من سنة بعد مؤتمر ليما ، وعلى اثر نشـــوب الحرب فى أوربا ، عقـــد اجتماع مشـــاورات وزراء الخارجية الامريكية فى بناما فى أغسطس ١٩٣٩ . وكان التأكيد فى ذلك الوقت على الحياد وعلى ابعاد نشاط المتحاربين عن الشواطىء الأمريكية بتحديد منطقة حول نصف الكرة الغربى لجعلها بعيدة عن الاعمال العدوانية من جانب الأمم المتحاربة .

وكما تغير مجرى الحرب تغير موقف الدول الامريكية تجـــاه الصراع : ففى يوليو سنة ١٩٤٠ ، وعلى اثر سقوط فرنسا بوقت قصير واخضاع هولندا ، عقدت الجمهـــوريات الامريكية اجتمـــاعا ثانيا للتشاور فى هافانا ، وأعلنت هناك معارضتها ، لانتقال الممتلكات الأوربية التى فى العالم الجديد من سلطة غير أمريكية الى أخرى وتصـــميمها على أن ندعى لنفسها الســـلطة الشرعية على هذه المناطق ذاتها اذا ماتمت هذه الحركة . وكان هذا تطبيقا على نطاق قارى لمبدأ عدم الانتقال الذى أقرته الولايات المتحدة فى عهد بعيد يرجع الى عام ١٨١١ .

وفى هذا الاجتماع نفسه ظهرت أيضا أول اشارة خاصة الى

مبدأ المعونة المتبادلة في حالة العدوان ، وأعلن وزراء الخارجية فى قرار أثار القليل من الاهتمام فى ذلك الوقت أن اى عدوان من جانب دولة غير أمريكية ضد وحدة أو سلامة اقليم أية دولة أمريكية أو سيادتها أو استقلالها السياسي لابد أن يعتبر عملا عدوانيا ضد الدول الموقعة على هذا التصريح » .

وليس هناك فى البيان ما يوضح أن الموقعين على التصريح انفسهم كانوا على علم بمضموناته البعيدة المدى ، فقد قدم الاقتراح بوساطة وزير الخارجية الفنزويلى وسجل ممثلو كولومبيا وشيلى فقط رسميا أن تحمل هذه الالتزامات والمسئوليات التى يتضمنها هذا القرار متوقف على موافقة الاجهزة الوطنية الصحيحة طبقا للقواعد الدستورية القائمة .

وعقب الهجوم على بيرل هاربر فى ديسمبر عام ١٩٤١ أصبح قرار هافانا أساسا للعمل الجماعى بوساطة الجمهوريات الامريكية فى الحرب العالمية الثانية .

ومن المثير للاهتمام تماما أن وزير خارجية شيلى هو الذى طالب بالقرار واقترح عقد اجتماع مشاورات ثالث للنظر فى الاجراءات التى يجب اتخاذها فى ضوء العدوان على الولايات المتحدة . ولم يؤكد اجتماع التشاور الذى عقد فى ريودى جانيرو فى يناير سنة ١٩٤٢ من جديد مبدأ المعونة المتبادلة فحسب ، بل اقترح أيضا أن تطبقه الجمهوريات الامريكية عمليا بقطع العلاقات الدبلوماسية مع اليابان والمانيا وايطاليا .

وهنا ووجهت المنظمة الاقليمية الامريكية مرة أخرى بمشكلة التوفيق بين عمل الاتحاد الجماعي والمواقف الوطنية الفردية . وقد تعرض القرار المتخذ فى ريودى جانيرو للغموض والابهام اللذين تميز بهما تصريح ليما عام ١٩٣٨ . وكان مشروع القرار الأصلى كما قدمته كولومبيا والمكسيك وفنزويلا يوصي فى عبارات

حاسمة بقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدول المعتدية ، ولكن رغبة في ايجاد صيغة مقبولة لدى جميع الوفود ، عدل الاسلوب ليفسر بأن مثل هذا الاجراء سيتخذ بوساطة كل جمهورية « وفقا للاجراءات المقررة بقوانينها الخاصة ووفقا للوضع والظروف المتيسرة في كل بلد في الصراع القاري القائم » .

مثل هذه اللغة التي يمكن ان تعني كل الاشياء لكل الناس وللحكومة الارجنتينية ولشيلي الى مدى أقل ، قد بررت التكتيكات المتأخرة التي طبعت اذعانهم للتوصية فلو أخذنا الموقف الذي كان قائما في الارجنتين في ذلك الوقت لكان من الصعب تحقيق نصوص قرار ريو ، ولا يهم مدى تأكيد تعبيره .

ولسوء الحظ أيضا أن الانتباه الذي كان مركزا فيما بعد على موقف حرب الارجنتين استخدم لحجب المثل غير العادي للوحدة والتضامن القاري الذي ميز سلوك كل الدول الأخرى في النظام الاقليمي الامريكي تجاه مجهود الحرب .

ولما وصلت الحرب العالمية الثانية الى نهايتها لم يكن مبدأ الامن الجماعي والمعونة المتبادلة قد أعيد تأكيده فحسب بوساطة الجمهوريات الامريكية بل هيئت له دائرة أوسع في المؤتمر الامريكي لمشكلات الحرب والسلام الذي عقد في تشابولتيبك بالمكسيك في فبراير سنة ١٩٤٥ ، فقد وجهت الوسائل السابقة ضد خطر العدوان من مصادر غير قارية فقط ، ولكن قرار تشابولتيبك اتخذ ليطبق على الدول المعتدية داخل القارة مثلما يطبق على الدول أو مجموعات الدول خارج نصف الكرة .

وفضلا على ذلك وضع القرار لأول مرة نصا خاصا بتطبيق عقوبات ، وسرد الاجراءات التي يمكن اتخاذها ضد المعتدي .

كان قرار تشابولتيبك اجراء حربيا وجعلت نصوصه البعيدة

المدى المجسمة فى قرار بسيط ممكنة بوساطة السلطة التى استقرت فى حكومات عدة ، من أجل مجهود الحرب ولكن تصبح مبادىء واجراءات القرار جزءا من القانون الدولى للقارة — ووفق على ضرورة تنسيقها فى معاهدة تقرها الجمهوريات الامريكية طبقا لاجراءاتها الدستورية المقررة .

وكانت نتيجة ذلك هى المعاهدة الامريكية للمعونة المشتركة التى وقعت فى ريودى جانبرو فى سبتمبر سنة ١٩٤٧ فى المؤتمر الامريكى لقرار السلام والأمن .

وتعتبر معاهدة ريو أيضا ، مثل ميثاق منظمة الدول الامريكية عملا من أجل أعمال التقنين أساسا ، فهى تنسخ ، فى شكل معاهدة دائمة المبادىء والاجراءات الأساسية التى سردت لاول مرة فى قرار هافانا فى عام ١٩٤٠ . وكررت مرة أخرى فى قرار ريو عام ١٩٤٢ ، وأعلنت باسهاب أوسع فى قرار تشابولتيبك عام ١٩٤٥ .

ان معاهدة ريو عام ١٩٤٧ ، كما يدل اسمها ، فى الأصل وسيلة للأمن الجماعى الأمريكى والمعونة المشتركة . وكان من المتوقع فى تطور بناء النظام الاقليمى الامريكى أن تلحق معاهدة ريو بمعاهدة قارية حول تسوية المنازعات سلميا ، باتفاق يقدم نظاما واسعا للجمهوريات الامريكية لتحل بالوسائل السلمية أى خلاف قد يثور بينها ، ولكن المفاوضات والموافقة العامة منجانب الجمهوريات الامريكية على معاهدة قارية حول التسوية السلمية للخلافات كانتا عملية أبطأ حتى من عملية الأمن الجماعى . وذلك فى الواقع هدف لم يمكن ادراكه بعد .

ويستحيل مرة أخرى فى هذا المجال ملاحظة مدى تأثير المواقف الوطنية على الأهداف القارية وتأخيرها فى الوصول الى هذه الاهداف . ولم ينظر فى موضوع من الموضوعات التى ظهرت فى

جداول أعمال مؤتمرات الاتحاد الامريكى مرارا أكثر أو نوقش باسهاب أوسع من موضوع التسوية السلمية . وكان هذا الموضوع كما لوحظ قبلا ، أساس دعوة وزير الخارجية « بلين » الاصلية فى عام ١٨٨١ وظهرت فى برامج معظم مؤتمرات الاتحاد الامريكى التى عقدت منذ ذلك الحين .

وكان الفشل المبكر فى هذا الميدان راجعا الى اصطدام المصالح الوطنية بين شيلى من ناحية وبيرو وبوليفيا من ناحية أخرى ، وكانت حرب المحيط الهادى ، التى كانت لا تزال دائرة بين هذه الاقطار الثلاثة فى عام ١٨٨١ ، أحد الاسباب فى تأجيل مؤتمر واشنجتون الأول . ومن ثم ظل النزاع الذى استمر طويلا بدون حل بين شيلى وبيرو على تاكنا أريكا معلقا مثل سحابة مخيمة على العلاقات بين الدول الامريكية طوال العقود الاربعة الاولى لحركة الوحدة الامريكية ، وشجع الى حين اتجاه « توازن القوة » فى أمريكا الجنوبية وأحبط بصورة فعالة كل محاولة فى مؤتمرات الدول الامريكية الاولى للنظر فى موضوع التحكيم والتوفيق .

وكانت التسوية السلمية مدرجة فى جدول أعمال مؤتمر واشنجتون عام ١٨٨٩ ، لا بفكرة أن المؤتمر سيوقع معاهدة نهائية ، ولكنه سيبحث فقط ويوصي بعمل خطة للتحكيم ولم يوقع مشروع المعاهدة الذى تمت صياغته داخل المؤتمر ، ولكن وقعه احد عشر وفدا اجتمعوا خارج المؤتمر .

وكان موقف شيلى الوطنى قويا جدا ضد نظر اية خطة قد تؤول حتى من بعيد على أنها تتطلب اذعانا للتحكيم فى المسألة المعلقة مع بيرو ، حتى ان الوفد الشيلى هدد فى مدينة المكسيك عام ١٩٠٢ بالانسحاب من المؤتمر اذا رفعت هذه المعاهدة للتصديق . ونتيجة لذلك وقعت المعاهدة التى تمت صياغتها بوساطة تسعة وفود خارج المؤتمر ، وليس مثيرا أن الوسائل التى تعد مشروعاتها

فى مثل هذا الجو وتوقع فى ظل هذه الظروف يصدق عليها حتما عدد صغير من الدول ولا تصبح عوامل هامة فى العلاقات الدولية للجمهوريات الامريكية .

وتعكس هذه الاحداث طريقة ومدى خضوع الاتفاقيات القارية والتقدم على نطاق قارى ، للمواقف الخاصة للاقطار الفردية . وقد لوحظ جيدا أن الحركة الدولية لايمكن أن تتقدم بأسرع مما تكـون الحكومات الأعضاء مستعدة للوصول اليه . وقد عبر عن هذا الراى جيدا الدبلوماسي والسياسي البرازيلى العظيم جواكيم نابوكو عندما رأس مؤتمر الاتحــاد الامريكى الثالث فى ريودى جانيرو عــام ١٩٠٦ بقوله :

« ينبغى علينا ان يكون الهدف العظيم لهذه المؤتمرات هو التعبير جماعيا عما هو معروف قبلا من أنه اجماع وتوحيد ما يكون قد نضج تماما من الرأى العام فى القارة فى الفصل بين كل يد والاخرى ، ومنحها القوة الناتجة عن الوفاق بين جميع الامم الامريكية . وقــد تبدو هذه الوســيلة بطيئة ، ولكنى أومن بأنها الوســيلة الفعالة الوحيدة ، وبأنها الطريقة الوحيدة التى لاتقتل من البداية مؤسسة جديرة بالبقاء طوال قرون » .

ولم يمكن تحقيق أى تقــدم حقيقى فى انشاء نظام الســلام القارى الى أن تم تسوية النزاع على تاكنــا أريكا . ولم يكن قد سوى نهائيا حتى عام ١٩٢٩ ، ولكن بدا عام ١٩٢٣ انه فى الطريق الصحيح الى الحل عندما رفعت الصورة الاجرائية للمشكلة لتحكيم رئيس جمهــورية الولايات المتحدة وبرغم ثبوت عقم هــذه المحاولة فانها مكنت من توقيع معاهدة أمريكا لتجنب ومنع المنازعات فى عام ١٩٢٣ فى المؤتمر الدولى الخامس للدول الامريكية فى سانتياجو وكانت أول معاهدة عامة لتسوية المنازعات سلميا تخرج من مؤتمر للاتحاد الامريكى .

ولم يكن الاسم الرنان للمعاهدة يتناسب مع قيمتها الحقيقية

لانها هيأت فقط للجان البحث أن تعد تقريرا عن حقائق المنازعات بدون أية سلطة لاقتراح الحلول ومع ذلك كانت تشكل بداية .

وبعد التسوية النهائية لمسألة تاكنا أريكا عام ١٩٢٩ ، أعقبتها سريعا اتفاقيات أخرى : اتفاقية التوفيق ، ومعاهدة التحكيم فى عام ١٩٢٩ ، والبروتوكول الملحق باتفـاقية التوفيق عـام ١٩٣٣ ، والمعاهدة الخاصة بالمساعى الحميدة والوساطة ، ومنع المنازعات والمحافظة على السلام وصيانته واقراره والتى وقعت كلها فى عام ١٩٣٦ فى مؤتمر السلام ببوينس ايرس .

وبالاجمال ، فان هذه الاتفاقيات قدمت كل تسـهيل لتسوية الخلافات تسوية منظمة ولكن نظرا لانها كلها وسائل منفصلة فقد صدق على بعضها بوساطة بعض حكومات ولم يصـدق عليها من جانب الاخرى ، ولم يصـدق على أية واحدة منها بوسـاطة كل الحكومات الاحدى والعشرين ، ولذلك كان تأثيرها محدودا لدرجة كبيرة . وهكذا لم يصبح الترابط والتضامن مرغوبين فحسـب بل أصبحا ضروريين أيضا اذا أريد تحقيق نظام فعال للسلام القارى . وقدمت اقتراحات بهذا الشأن عام ١٩٣٦ فى مؤتمر بوينس ايرس. ومرة أخرى فى عام ١٩٤٨ فى مؤتمر الاتحـاد الامريكى الثامن فى « ليما » ، وتوجت هذه المقترحات فى المعاهدة الامريكية للتسوية السـلمية الموقعة فى المؤتمر الدولى التاسـع للدول الامريكية فى بوجوتا عام ١٩٤٨ . وتضـم هذه المعاهدة فى وثيقة واحـدة كل الاجراءات المتناثرة فى كل مكان والمعاهدات الست أو السبع التى تم التفاوض حولها فيما سـبق وتضم المساعى الحميدة والوساطة والتحقيق والتوفيق والاجراءات القانونية والتحكيم .

ومن العجيب أن لجنة السـلام الامريكية ليست واردة فى ميثاق بوجوتا ، ويرجع ذلك الى حقيقة اغفال القرار المنشىء للجنة السلام عند صياغة هذه الوثيقة الموحدة . وقد أنشئت اللجنة فى

قرار عام ١٩٤٠ فى الاجتماع الثانى لوزراء الخارجية الذى أوصى بانشاء لجنة من خمسة أعضاء تكلف « وظيفة التيقظ المستمر لضمان ملاحظة الدول التي يوجد أو تقوم بينها خلافات فتسجلها بأسرع مايمكن وتقترح الاجراءات والخطوات التي قد تؤدى الى تسويتها ».

ولم يكن قرار عام ١٩٤٠ قد بعث ولم تكن اللجنة قد شكلت حتى تأجيل مؤتمر بوجوتا . وقد قدر للجنة أن تؤدى فى العلاقات بين الدول الإمريكية دورا أكثر فاعلية من اى من الاجراءات المبينة فى المعاهدة القارية الرسمية للتسوية السلمية .

ان المعاهدة الامريكية للتسوية السلمية وميثاق منظمة الدول الامريكية.ومعاهدة المعونة المشتركة الامريكية تكون الدعائم الثلاث التي يستقر عليها البناء الحديث للنظام الاقليمى الامريكى . وكان ينتظر منها أن تمد سير العمل الفعال فى المنظمة بقوة كاملة .وتحدد مدى صلاحيتها لتحقيق غرضها من بحث الطريقة التى مارست بها منظمة الدول الامريكية وظيفتها منذ ١٩٤٨ .

الفصل الخامس

منظمة الدول الأمريكية منذ بوجوتا

من كان يتكهن فى عام ١٩٤٨ بأنه فى فترة قصيرة تبلغ اثنى عشر عاما ستقوم خلافات سياسية واقتصادية وأيديولوجية بين الدول الامريكية الى حد تقوض فيه الاسس وتهدد فيه وجود المنظمة الاقليمية الامريكية ذاته ؟

ومن كان يعتقد أنه خلال تلك الفترة القصيرة ستفسد العلاقات بين الدول الامريكية الى حد يتهم فيه رئيس الدولة فى احدى الأمم بالاشتراك فى جريمة الشروع فى اغتيال رئيس آخر ، وأن تجد لجنة التحقيق من مجلس المنظمة هذه الاتهامات ثابتة بصورة كافية تبرر عقد اجتماع للتشاور وأن يصدر وزراء الخارجية الامريكيون بالاجماع توصية بقطع العلاقات الدبلوماسية وفرض العقوبات الرادعة ؟

لقد وصل المؤتمر الدولى التاسع للدول الامريكية الى القمة فى سلسلة من الاجتماعات ، وفترة خمسة عشر عاما من التعاون

الذى أوصل العلاقات بين الدول الامريكية الى أعلى مستوى فى التاريخ . وبدا مستقبل النظام الاقليمى استثناء مشرقا . وكان الشعور السائد أن ميثاق المنظمة ومعاهدة المعونة المشتركة بين الدول الامريكية والمعاهدة الامريكية للتسوية السلمية كانت تقدم كل العناصر اللازمة لمعالجة أية مشكلة قد تثور . وبأسرع مايمكن التكهن به أنجزت الجمهوريات الامريكية الاحدى والعشرون نظاما للعلاقات القارية أصبحت به عن طريق العمل الجماعى لها جميعا فى وضع يسمح لها بتقديم معونات ايجابية للتقدم فى كل منها ، ولرخاء اتحاد الدول الامريكية .

ولكن سرعان ما ثبت أن الامل المشرق ما هو الا خيال . ومقياس نجاح أية منظمة دولية هو الوضع الراهن للعلاقات بين أعضائها . وكانت هذه العلاقات بين الجمهوريات الامريكية فى مستوى منخفض عام ١٩٦٠ ، ولم يكن هذا تطورا مفاجئا غير معروف سلفا ، وانما كان نتيجة عملية بدأت تقريبا بمجرد قيام منظمة الدول الامريكية ، تسير بسرعة متزايدة مع مرور الزمن .

وقد يكون من الظلم القاء اللوم عن هذه الحالة من الوقائع على المنظمة الاقليمية تماما ، لانها جزء واحد فقط من العلاقات الدولية للجمهوريات الامريكية ، وليست بأفضل ولا أسوأ مما تكون الحكومات الاعضاء على استعداد للقيام به . ولكنها تعكس الموقف بأكمله ، فاذا كانت المنظمة تستأثر بالفخر عند ما تكون العلاقات طيبة يجب أن تكون على استعداد لقبول جانب من اللوم عند ما تكون هذه العلاقات سيئة . ولن يكون من الدقة القول بأن المنظمة لم تحقق شيئا . فيمكنها أن تشير الى التقدم والاعمال العظيمة الايجابية فى بعض المجالات الجانبية ، ولكن فى كثير من المجالات الاساسية التى تتحمل منظمة الدول الامريكية مسئولية العمل فيها لم تفشل المنظمة فى ايجاد حلول فحسب ، بل لقد ساء الموقف فى كثير من

الحالات بدلا من أن يتحسن ، فروح الوحدة والتضامن القارى أضعف اليوم منها فى أى وقت منذ عدة عقود والخلافات السياسية الاساسية مستمرة فى التفريق بين كثير من الدول الاعضاء والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية بعيدة عن الحل اليوم مثلما كانت من قبل .

ان تقدير الوضع الراهن للعلاقات بين الدول الامريكية يمكن ادراكه بشكل أفضل عن طريق بحث الاجراءات العملية التى اتخذت فى مجالين مهمين من مجالات النشاط : مجال السلم والأمن ، ومجال العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

مشكلة السلام والأمن

خلال الاثنى عشر عاما الماضية تعرضت مبادىء وقواعد السلام والامن التى أنشئت بمشقة بالغة فى العقد ونصف العقد السابق على عام ١٩٤٨ ، لاختبار قاس . وقد ضمنت هذه المبادىء والقواعد — كما بينا فى الفصل السابق — فى المعاهدة الامريكية للتسوية السلمية (ميثاق بوجوتا) والمعاهدة الامريكية للمعونة المشتركة كما ضمنت فى قوانين لجنة السلام الامريكية .

ومنذ عام ١٩٤٨ دعى جهاز التشاور طبقا لمعاهدة ريودى جانيرو الخاصة بالمعونة المشتركة ، لمعالجة ما لا يقل عن ثمانية مواقف هددت السلام والامن فى القارة . فما ان حصلت المعاهدة بصعوبة على الحد الادنى من عدد التصديقات التى تجعلها نافذة المفعول ، حتى دعى لاول مرة للنظر فى شكوى كوستاريكا ضد نيكاراجوا فى عام ١٩٤٨ — ١٩٤٩ .

وتلا هذه الشكوى الموقف فى الكاريبى عام ١٩٥٠/١٩٥١ والموقف فى جواتيمالا عام ١٩٥٤ ، ونزاعات فيما بين كوستاريكا ونيكاراجوا فى عام ١٩٥٥ — وقضية هندوراس ونيكاراجوا فى

١٩٥٧ ــ ١٩٥٨ ، وقضايا بناما ونيكاراجوا عام ١٩٥٩ ، وأخيرا شكوى فنزويلا ضد جمهورية الدومينيكان فى عام ١٩٦٠ .

وخلال العقد الماضي من ١٩٥٠ الى ١٩٦٠ نشطت لجنة السلام الامريكية بالمثل فى عدد من القضايا ، بما فيها من قضـــايا بين جمهورية الدومينيكان وكوبا عام ١٩٤٨ وعام ١٩٥١ وعام ١٩٥٦. وقضـــية هايتى وجمهورية الدومينيكان عام ١٩٤٩ والموقف فى الكاريبى عام ١٩٤٩ والموقف بين جواتيمالا وهندوراس ونيكاراجوا فى عام ١٩٤٥ .

وليس الغرض من هذا تحليل كل مشكلة من هذه المشكلات بالتفصيل ، برغم أن هذا العمل ليس عديم الاهمية ، ويحسن أن يقوم به الدراسون للعلاقات الامريكية ، ومن الممكن ملاحظة أن تدخل الجهاز المختص فى المنظمة فى كل حالة ، كان نجاحا . فكانت كل مسألة تحل ظاهريا على الاقل وتبعا للتقارير . ولكن اذا ما بحثناها فى مجموعها فلن يكون من المبالغة القول بأن شيئا منها لم يحل : ففى كل موقف من المواقف السابقة كانت تشترك اقطار من منطقة الكاريبى وكان ينتظر من وراء تسويتها تخفيف هذه التوترات الدولية فى ذلك الجزء من العالم ، ولكن التوترات فى الكاريبى كانت تتجه بعيدا عن التخفيف لتصبح أسوأ ، وبلغت الذروة فى قضـــية فنزويلا المحزنة ضــــد جمهورية الدومينيكان عـــام ١٩٦٠ والثورة الكوبية فى عام ١٩٥٩ بتشعباتها فى كل جزء من القارة .

وليس من المرغوب فيه بحث الاساليب والاجراءات المستحدثة فى هذه القضايا وأثرها على التطور للمنظمة الاقليمية الامريكية .

فى الاحداث الثمانية المذكورة قبلا ، والتى لجىء فيها الى معاهدة المعونة المشتركة الامريكية ، اتخذ هذا الاجراء على أساس الافتراض بأن عدوانا قد وقع أو أنه كان يوجد تهديد بالعدوان

يعرض السلام فى القارة للخطر . ولكن كل قضية من هذه القضايا ما عدا الاخيرة سويت ، لا عن طريق تحديد وتعيين المعتدى ، ولا بتطبيق عقوبات ، وانما بعملية مفاوضة وتوفيق ، أكثر اتفاقا مع معاهدة التسوية السلمية منها مع معاهدة المعونة المشتركة .

والسؤال الذى يعرض حتما خاص بالسبب فى عدم خضوع هذه الخلافات للاجراءات المبينة فى معاهدة بوجوتا عن التسوية السلمية بدلا من تلك الاجراءات المضمنة فى معاهدة « ريو » للمعونة المشتركة .

والجواب هو أنه لا يوجد بعد نظام قارى للتسوية السلمية ، وأن منظمة الدول الامريكية لا تزال تقوم بالعمل بجهاز غير كامل فى هذا المجال وبرغم انقضاء اثنى عشر عاما منذ توقيع معاهدة التسوية السلمية ، فقد صدقت عليها تسع حكومات فقط . وعلى ذلك فهى نصف ميثاق . وبسبب هذا العيب كان من الضرورى الالتجاء الى الارتجال ، وترك أو تجاهل ما كان مفروضا أنها احدى الوسائل الرئيسية للمنظمة (ميثاق بوجوتا) واستخدام وسيلة رئيسية أخرى (معاهدة ريو) غرضها الاصلى مختلف تماما .

ومن سوء الحظ أن الجمهوريات الامريكية برغم جهود سبعين عاما ، لم تكن قادرة مع ذلك على انجاز معاهدة مقبولة عموما وشاملة للتسوية السلمية . ولا يؤكد الفشل صعوبة المشكلة فحسب ، ولكن المحاولات التى بذلت تعكس الاتجاه الذى يميز عادة جمعيات الاتحاد الامريكى فى محاولة الانطلاق بعيدا جدا وبسرعة جدا . فمندوبو المؤتمر فى حماس اللحظة ، يضمنون الاتفاقيات نصوصا تكون الحكومات فيما بعد غير مستعدة لقبولها، ونتيجة لذلك تظل تلك المعاهدات بغير تصديق عليها . وقد كانت النتيجة المحتومة من اللحظة التى وقعت فيها المعاهدة فى بوجوتا

عام ١٩٤٨ وبالنظر الى التحفظات الملحقة بها فى ذلك الوقت — أن هذا سيكون مصير ميثاق بوجوتا .

وهناك مزايا غير مشكوك فيها فى استخدام معاهدة (ريو) كأداة ذات شقين للتسوية السلمية ، ولمقاومة العدوان . ولكن هناك أيضا كما أوضح تاريخ الاثنى عشر عاما الاخيرة من مضار أو أخطار بعيدة المدى .

ومن ضمن المزايا ان المعاهدة مصدق عليها من جانب الاحدى والعشرين حكومة كلها ، وعلى هذا تكون قابلة للتطبيق قاريا ، وفضلا على ذلك فان كل خلاف دولى قد يتطور الى حد يهدد السلام . وكل تهديد للسلام قد يعرض للخطر سيادة البلد واستقلالها ووحدتها الاقليمية ، ويتطلب ذلك تحديد المعتدى وفرض عقوبات .

وعلاوة على ذلك تضم معاهدة (ريو) فى المادة السادسة نصوصا ملائمة عن طريق التفسير على الاقل لاجراءات التسوية السلمية ، وهذا كله يبرر الالتجاء الى المعاهدة من أجل هذه الاغراض . وأخيرا فان أسلوب معاهدة (ريو) أسهل فى العمل من أسلوب معاهدة التسوية السلمية حتى لو كانت الاخيرة حقيقة كاملة ، وهى ليست كذلك .

وبرغم السهولة والمزايا الواضحة ، فان من المشكوك فيه هو: هل أفضل مصالح منظمة الدول الامريكية والاتحاد الامريكى قد خدمهما توسيع مجال معاهدة (ريو) واستخدامها فى أغراض أخرى غير أغراضها الاصلية ؟ ولم يكن فى النية قطعا استخدامها بمثل هذه الطريقة ، فقد عبرت الدول الامريكية عن عزمها على عقد معاهدة سلام أمريكية لاستخدام اجراءات تسوية الخلافات سلميا .

وينص ميثاق منظمة الدول الامريكية بالمثل على أن تقرر

معاهدة خاصة الاجراءات المناسبة لتسوية المنازعات سلميا ، وتحدد الوسائل المناسبة لتطبيقها ، كى لا يعجز نزاع بين الدول الامريكية عن ايجاد تسوية نهائية خلال فترة معقولة . وبعبارة أخرى فان الوسائل الاساسية للنظام الاقليمى الامريكى كان مقصودا بها أن يوجد ميثاق المنظمة ومعاهدة المعونة المشتركة ومعاهدة التسوية السلمية .

ان معاهدة (ريو) أساسا ميثاق دفاع مشترك . وقد نشأت عن اتفاقيات كانت موجهة فى الاصل ضد العدوان من خارج القارة . وقد تقرر فى تشابولتبيك عام ١٩٤٥ فقط توسيع مبدأ اعتبار الهجوم ضد اية دولة أمريكية على أنه حتما هجوم ضدها جميعا ، ليشمل الهجوم القادم من دول أمريكية مثلما يشمل الهجوم القادم من دول غير أمريكية . وقد جرت فى ريو دى جانيرو عام ١٩٤٧ مناقشة هامة بخصوص احتمال أنه من غير الضرورى فصل هاتين الصورتين للمشكلة ، ومعالجتهما فى اتفاقيات متميزة .

ومن سوء الحظ أن الصورتين كانتا مرتبطتين . وكانت فكرة العدوان فى نصف الكرة الغربى والحاجة الى الاستعداد لمثل هذا الحدث ، تشكل من بعض النواحى خطوة الى الوراء فى تطور العلاقات بين الدول الامريكية ، وتناقض الغرض الاساسي الذى يستقر عليه نظام الاتحاد الامريكى ، وهو نظام يؤكد مفهوم الوحدة فى العلاقات الدولية ، ويعترف بأنه قد تظهر خلافات دولية ، وبأنها عندما تفعل ذلك يفترض أنها ستسوى حتما بعمليات توسط أو توفيق أو تحكيم منظمة بدلا من تسويتها بالقوة أو بفرض عقوبات .

ويتضح استمرار سيطرة هذا الرأى من وصول اتحاد الدول الامريكية الى خلافات بين الدول الاعضاء ، والامر الغريزى أن ينشد الاعضاء الآخرون التوفيق بدلا من القاء اللوم وفرض العقوبات .

ويشابه تطور مبادىء معاهدة (ريو) من بعض الوجــوه ، تطور قواعد مبدأ مونرو ، فقد كان كل منهما موجها من البداية ضد الاخطار من خارج القارة ، وكل منهما فى تغيراته اللاحقة امتد مجاله وتغير مظهره . وبالطريقة التى أحدثت بها شـــعبية مبدأ مونرو والتأييد العام الواسع له تحول فى مبادئه الاساسية الى استعمالات أخرى ، كذلك كان هناك أيضا دفع باستخدام معاهدة ريو فى أغراض أخرى غير أغراضها الاصلية ، وربما اعتبر فى وقت من الاوقات كما فى حالة مبدأ مونرو أن من المناسب ضرورة الاحتفاظ عمليا بمعاهدة (ريو) كأداة لمواجهة التهديدات بالعدوان من قارات أخرى واستخدام وسيلة أخرى للمشكلات بين الدول الامريكية فقط .

وقد يؤدى الاستخدام المتزايد لمعاهدة (ريو) فى قضــــايا أمريكية مطلقة ولاغراض ليست ضمن مجالها المباشر ، الى اضعاف فاعليتها فى أى اختبار حقيقى قد توضـــع فيه ، ســـواء تعرضت سيادة أية دولة أمريكية أو استقلالها أو وحدتها الاقليمية للخطر بتهديد من خارج القارة .

ان الاتجاه الذى بدأ حديثا فى السماح للظروف بدلا من المبدأ فى أن تحكم تطبيق المعاهدة وعملها ليس أقل ازعاجا فى خطره الكامن : ففى الحالات التى كان هناك فيها تفكير فى الالتجاء الى المعاهدة خلال عام ١٩٥٩ وفى القضية الوحيدة التى طبقت فيها عام ١٩٦٠ قدمت آراء جديدة يخشي انها صدرت بوحى اعتبارات الملاءمة أكثر من انها صادرة عن اقتناع .

وبناء على التجربة التى اســـتقرت طويلا ، كان يلجأ الى المعاهدة دائما عند ما كان أحد الاقطار يعتبر أن وحدته الاقليمية أو سيادته أو استقلاله السياسي مهددا من جانب قطر آخر .

وباختصار كان المقصـــود أن تطبق لمصلحة ذلك القطر الذى

كان يعتبر نفسه مضيما وضد القطر الآخر الذى يفترض أنه المعتدى . ولكن فى قضايا عام ١٩٥٩ الخاصة بكل من بناما ونيكاراجوا لم يذكر القطر الذى كان يعتقد أن الاجراء ضده ، لا فى طلب عقد اجتماع جهاز التشاور ولا فى قرار عقد الاجتماع ، لمجرد أنه اعتبر أنه من غير المناسب سياسيا ذكر كوبا ، وكانت حكومتها فى ذلك الحين تتمتع بتأييد شعبى واسع فى أرجاء القارة . وبعد بضعة شهور رفض مجلس المنظمة باقتضاب طلب جمهورية الدومينيكان بطلب اجتماع للتشاور للنظر فى التهديد بالغزو من جانب كوبا وفنزويلا ، وفى هذه المرة كان الرفض على أية حال لسبب سياسي مضاد ، وهو أن الطلب كان صادرا من حكومة كانت غير محبوبة لدرجة كبيرة فى أرجاء القارة ، ولأن الطلب كان موجها ضد حكومتين كانتا تتمتعان فى ذلك الوقت بشعبية واسعة .

ولم يكن أية حالة من هذه الحالات فى ذاتها ذات أهمية كبيرة، ولكنها كانت تمثل كلها خروجا على التقاليد ، وتثير التساؤل من ناحية احتمال أنه من الواجب تطبيق معاهدة المعونة المشتركة الامريكية بناء على المبادىء القانونية والسابقة المستقرة ، أو على أساس الجو السياسى السائد فى تلك اللحظة .

وأحدث القضايا ظهورا فى ظل معاهدة (ريو) والتى تصادف أنها كانت القضية الاولى التى تكون فيها جهاز التشاور من وزراء الخارجية أنفسهم — هى قضية فنزويلا ضد جمهورية الدومينيكان التى نشأت عن اشتراك الاخيرة فى مؤامرة على حياة رئيس جمهورية فنزويلا . وكان قرار جهاز التشاور هو ادانة عمل جمهورية الدومينيكان والموافقة على قطع العلاقات الدبلوماسية وفرض عقوبات تبدأ بوقف تجارة الاسلحة والمعدات الحربية فى الحال .

ويثور التساؤل هنا مرة أخرى بخصوص احتمال أن معاهدة

(ريو) قد طبقت على اساس المبدأ او السياسة . وربما كان الموقف فى جمهورية الدومينيكان مما يرثى له ، وقد يستوجب سلوك زعمائها المسئولين أقسي العقوبة . وبدون البحث فى عدالة القرار ، فان الشك لا يزال قائما بخصوص احتمال أنه من المناسب عرض هذه القضية أمام جهاز التشاور بمقتضي معاهدة المعونة المشتركة الامريكية ، فالغرض الاول للمعاهدة هو منع العدوان وليس معاقبة المعتدين بعد العدوان . وليس جهاز التشاور محكمة ، وليست معاهدة (ريو) أداة لتوزيع العقوبة على الجريمة. ولم تكن نية واضعى معاهدة (ريو) قطعا أن تكون وسيلة لجلب الديمقراطية الى شعب يعيش فى ظل نظام دكتاتورى .

ان منظمة الدول الامريكية مؤسسة بين الحكومات ومن الضرورى باعتبارها كيانا سياسيا أن تتأثر بالاعتبارات السياسية ، ولكن ينبغى أن يكون ماثلا فى الذهن دائما أن الاهلية السياسية المبالغ فيها قد تقوض المؤسسة المنتظر دعمها . ومعاهدة (ريو) هى احدى دعائم نظام الاتحاد الامريكى . ومن المهم أن تظل كذلك، لا من أجل ما تستطيع أن تقوم به فى علاقات نصف الكرة ، بل بصفة أخص من أجل ما قد يطلب منها القيام به فى العلاقات بين دول القارة .

وعند ما يستعرض الانسان أحداث العامين الماضيين يجد من الصعب عليه أن يمنع الشعور بالشك فى الاتجاه الذى سمح له بالاستمرار ، فسيكون له نتائج خطيرة على النشاط المقبل لهذه الاداة الهامة جدا . والامل الجدى أن يتم التحول عن هذا الاتجاه فى التطبيقات القادمة لمعاهدة (ريو) وأنها سوف تطبق وفقا للمبادىء القانونية والسوابق المقررة ، وأن تتخذ الاجراءات الايجابية لتقوية السمات الاخرىللنظام الامريكى ، لمعالجة المشكلات الامريكية البحتة .

وفى الوقت الذى أضعفت فيه معاهده (ريو) هكذا ، قللت ايضا فاعلية لجنة السلام الامريكية عن طريق تغييرات فى مدى وأساليب العمل ، فمنذ تنظيمها عام ١٩٤٨ وحتى عام ١٩٥٤ قامت اللجنة باجراء فعال ويرجع ذلك بشكل واضح الى بساطة تنظيمها وعدم شكلية اجراءاتها . وقد استطاعت اللجنة بحسب تشكيلها الاصلى أن تبدأ فى ممارسة وظيفتها بناء على طلب طرف أو طلب أية حكومة ، كما أنها كانت تتملكها روح قوية من المبادأة فى عرض الاقتراحات والصيغ .

وقد ابطلت قيمة اللجنة بمقتضي قوانين جديدة ، وضعت عام ١٩٥٦ ، وفقا لقرار المؤتمر الامريكى العاشر . أما اذا رغب كل من الطرفين فى الافادة من خدماتها ، ففى هذه الحالة فقط تبدأ اللجنة فى ممارسة وظيفتها حين ذاك ، فقط وفقا للأساليب والاجراءات التى يوافق عليها الاطراف .

واللجنة محاطة الآن بكل التشكيلات الاجرائية التى تجعل الاتفاقات التقليدية الخاصة بالتسوية السلمية عقيمة ، وليس من الغريب أنه عقب صدور القوانين الجديدة وحتى سنة ١٩٥٩ كانت لجنة السلام تعقد اجتماعا واحدا فقط كل عام للترحيب بالرئيس الجديد ، وتوديع الرئيس الذى انقضت مدة رياسته ، وبرغم أن اللجنة منحت فى اجتماع مشاورات وزراء الخارجية الامريكيةالخامس بعض السلطة الاضافية المؤقتة فيما يتعلق بالتوترات السائدة حين ذاك فى الكاريبى — فان هذا العمل لم يوسع سلطتها الاساسية وكان تدخلها مقصورا على جمع ونشر المعلومات الحقيقية .

وفى تقديرنا اذن وفى ضوء تطورات العامين الماضيين أن منظمة الدول الامريكية ، أضعف اليوم فى ميدان السلام والأمن منها ، فى أى وقت فى تاريخها البالغ اثنى عشر عاما .

العوامل الاقتصادية والاجتماعية

فى المجال السياسي للسلام والأمن مظهر سطحى على الاقل للانجازات العظيمة فيما بين عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٠ ، وعلى العكس من ذلك فى المجال الاقتصادى والاجتماعى ، شرع فى العمل التمهيدى فقط . هذا بالرغم من حقيقة أن المشكلة السائدة فى العالم منذ عام ١٩٤٨ مشكلة اقتصادية فهى الموضوع الوحيد الذى تسلط على الاهتمام الوطنى بقدر ما تسـلط عليه الاهتمام الدولى بين الدول الاعضاء فى المنظمة الامريكية والمنظمة الدولية على حد سـواء . وهى المشكلة الوحيدة فى نصف الكرة الغربى التى لها أهمية قارية . فالمشكلات السياسية الرئيسية كانت تدور بصورة كبيرة حول عدد محدود من الدول فى الكاريبى ، أما المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، فتهم كل حكومة وتؤثر على كل شعب .

وقد اتفق فى يوجوتا عام ١٩٤٨ على وجوب عقد مؤتمر خاص للدول الامريكية فى بيونس ايرس خلال الربع الاخير من عام ١٩٤٨ أو فيما لا يتعدى الربع الاول من عام ١٩٤٩ لاتخاذ قرارات فى المشكلات الاقتصادية التى تؤثر على نصف الكرة الغربى . واجتمع المؤتمر أخيرا فى النصف الاخير من عام ١٩٥٧ . ولا ينبغى أن يعزى هذا التأخير الى عدم المبالاة ولم يكن قطعا من جانب الاغلبية الكبيرة للدول الامريكية ، كما أنه لا يعنى أن المشكلات الاقتصادية لم تكن تلاقى اهتماما خلال تلك الاعوام . وبالعكس كان المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية ، وهو الوكالة الرئيسـية التى تعمل فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، طبقا لميثاق يوجوتا ـ كان فى دورة انعقاد مستمرة طوال هذه الاعوام الاثنى عشر :

ففى عام ١٩٥٦ على اثر اجتماع رؤساء الدول الامريكية فى بناما ، عينت لجنة لممثلى الرؤساء مكونة من مبعوثين شخصيين لرؤساء الحكومات .

واخيرا عينت فى نهاية عام ١٩٥٨ لجنة خاصة لدراسة صياغة اجراءات جديدة للتعاون الاقتصادى ، اختصر اسمها الى لجنة الواحد والعشرين ، وأتمت كل من هاتين الهيئتين صياغة البرنامج الامريكى الذى سيساهم فى حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية للدول الاعضاء .

غير ان الذى يعوق النجاح الكامل فى حل هذه المشكلات انما هو صعوبتها وخطورة الخلافات التى قامت من ناحية كيفية امكان حلها على الوجه الاكمل .

ومن الخطأ الادعاء بأنه لم يتحقق اى تقدم اقتصادى فى نصف الكرة الغربى خلال الاثنى عشر عاما الماضية . فقد حققت بعض الاقطار تقدما كبيرا فى التجارة وفى الاستثمار وفى الصناعة ، ولكن هذا التقدم حدث بالرغم عن المنظمة الاقليمية الامريكية ، بدلا من أن يحدث بسببها . فمجال عمل المنظمة بالدقة انما هو فيما بين الحكومات ، وفيما بين الحكومات على مستوى التعدد ، ومن هنا حقق نجاحا يسيرا جدا بعد اثنى عشر عاما من الجهد فى دفع الرخاء الاجتماعى والاقتصادى لمجموعة الدول الامريكية . وأينما كان يتحقق التقدم لم يكن معدل النمو يساير حتى زيادة السكان .

وكانت المسائل الاقتصادية تدور أساسا حول تثبيت الاقتصاديات وتقوية الاقتصاديات الوطنية عن طريق تطور وتنويع أعلى فى الصناعة . وتقترب كثيرا من هذه الموضوعات الاقتصادية الجوهرية، المفهومات الاجتماعية للتطور الاقتصادى .

ان النقص فى السكان ، وعدم كفاية المدارس ، والنقص فى التسهيلات الصحية ، والصحة العامة ، والنقل ، والمواصلات ، والاسس الاخرى ،التى تساهم فى التقدم الوطنى للشعب ، قد جابهت كل قطر من أقطار أمريكا اللاتينية طوال التاريخ ، والادراك

المتزايد لهذا النقص ، هو منشأ الاضطراب الاجتماعى الذى ميز الحياة الوطنية لامريكا اللاتينية فى الاعوام ، منذ نهاية الحـــرب العالمية الثانية .

ان المسائل السياسية التى تجابه اليوم كثيرا جدا ، من أمم القارة ، بما فيها من خطر الشيوعية ، والتهديد الموجه للمفهوم الديمقراطى عن الحكومة ، هو بتوســـع نتيجة هذه المشـــكلات الاساسية ، ونتيجة الفشل فى احراز أى تقدم محســـوس فى حلها .

وقد خلق ارتباط هذين الهدفين ــ التطور الاقتصادى والاصلاح الاجتماعى ــ للمنظمة الاقليمية الامريكية مشكلات أعظم من أية مشكلات واجهتها منذ العشرينات : فقد واجهتها فى ذلك الوقت ازمة ناشئة عن ممارسة التدخل المنفرد من جانب الولايات المتحدة ، فى شئون الاقطار الاخرى . وهكذا يفسر فشل المنظمة فى معالجة المشكلات المحلية معالجة بعيدة التوفيق ، الضعف والفساد اللذين تميز بهما التاريخ الحديث للعلاقات فيما بين الدول الامريكية .

بعد معرفة طبيعة المشكلة والمراحل النسبية ، لتطور الدول الاعضاء كان النظر الى المسائل ضـــمن اطار المنظمة الاقليمية الامريكية ينطوى بصورة ثابتة تقريباعلى تكتل اخطار أمريكا اللاتينية، من ناحية والولايات المتحدة من ناحية أخرى ، حتى انه بدا فى كثير من الاحيان أن منظمة الدول الامريكية قد كفت عن أن تكون منظمة للدول الامريكية وأصبحت منظمة لامريكا اللاتينية فى مواجهة الولايات المتحدة . وكان وجود مفتاح المشكلات فى يد الولايات المتحدة له بالضرورة انعكاساته فى العلاقات الشاملة للولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية وعلى قدرة المنظمة على مواجهتها .

وخلال مدة طويلة من الفترة التى نتحدث عنها تميز موقف

الولايات المتحده بطابعين : احدهما عدم الرغبة — فى نظر أمريكا اللاتينية على الاقل — فى القيام بكثير مما هو لازم ، والآخر أنهـا عند ما أصبحت مستعدة للعمل تماما فضلت أن تعمل لا عن طريق التسهيلات الجماعية للنظام الاقليمى الامريكى ، وانما على أساس متبادل ، وفى كلتا الحالتين كافحت المنظمة الاقليمية فى ظل العراقيل: ففى الحالة الاولى ، لأن جهودها أثبتت أنها عقيمة وأنها كانت تضيع وقتها فقط فى مناقشة لا نفع فيها ، وفى الحالة الاخرى عند ما كان يمكنها القيام بعمل انشائى ، كانت تحرم الفرصة بسبب تفصيل وسائل أخرى .

وتكرر تفضيل الولايات المتحدة لمعالجة المشكلات الاقتصادية على أساس متبادل ، كما حدث أخيرا فى مارس عام ١٩٦٠ عندما أوضح الرئيس ايزنهاور فى تقريره الى الامة عقب رحلته الى أمريكا الجنوبية . « فى حين أنه توجد مشكلات قارية فى مداها فان كل قطر من الاقطار التى زرتها — بل فى الحقيقة ، كل جمهورية من جمهوريات أمريكا اللاتينية العشرين — فردى بصورة عالية ، فلكل منها مشكلاتها وأفكارها الفريدة الذاتية المتعلقة بالتطور المقبل ، ومن ثم ينبغى أن يكون تعاوننا مع كل جمهورية يتناسب مع وضعها الخاص » .

هذا الرأى منطقى ، ولكن المغالاة فيه قد تؤثر تأثيرا عكسيا على منظمة نصف الكرة الغربى . وفى الاهتمام بتقوية هذه الصورة من العلاقات بين الدول الامريكية ينبغى بذل مجهود خاص لمعالجة هذه المشكلات « القارية المدى » عن طريق التسهيلات المشتركة للنظام الاقليمى .

تثبيت أسعار السلع

كان استقرار سعر وسوق السلع الأساسية احدى المشكلات الرئيسية فى المناقشات الاقتصادية بين الدول الامريكية خلال الاثنى

عشر عاما الماضية . وليس هناك بالنسبة لاخطار أمريكا اللاتينية شيء أكثر أهمية ولا أكثر صعوبة فى تحقيقه فى الوقت الحاضر . فهو بالنسبة لها عامل أساسي فى المحافظة على سلامة اقتصادياتها القائمة ومقدمة لخطوات أبعد يمكن اتخاذها نحو التطور والتنويع الاقتصادى .

وكان عدم الاستقرار فى الاسواق والاسعار العالمية لسلع أمريكا اللاتينية مشكلة مزمنة ناشئة عن طبيعة اقتصادها ، والاسس العتيقة التى يستند اليها ، فهذه الاقطار من الناحية التقليدية منتجة للمواد الخام الزراعية والمعدنية ، التى لا تستهلكها هى نفسها الى حد بعيد ، والتى تشحنها الى أقطار أخرى مقابل السلع المصنوعة التى لا تنتجها ، فاقتصادها أساسا اقتصاد تصدير يدور حول سلعتين أو ثلاث وأحيانا سلعة واحدة فقط ، ولا تعتمد قدرتها على تسويق هذه المنتجات عادة على ماتقوم به هى نفسها ، وانما تعتمد على ما قد تقوم به الاقطار الاخرى ، وعلى السياسات والاعمال التى قد تتبعها تلك الاقطار الاخرى . ويتوقف رخاؤها الاقتصادى بدرجة غير عادية على الاسواق والاسعار العالمية ، وعلى قوى لا تملك السيطرة عليها .

والمواد الخام باستمرار أول ما يحس بتأثيرات ظروف السوق المتغيرة ، وفى العادة تكون التقلبات فى أسعار هذه السلع وفى الطلب عليها أشد تطرفا وأكثر مفاجأة .

وقد فكرت أمريكا اللاتينية طويلا فى حماية نفسها من هذه التقلبات العنيفة ولكن المشكلة برغم أهميتها الواضحة صعبة الحل للغاية ، ولن ينجح العمل المنفرد من جانب أقطار فردية ، لأنه نادرا ما يكون لامة احتكار كامل لسلعة ما . وأقرب مثال لهذا الموقف المرغوب فيه ، هو مثال شيلى والنيترات الطبيعية فيما بين عام ١٨٨٠ وعام ١٩٢٠ .

ويتم انتاج معظم السلع الزراعية او المعدنية على السواء في أقطار عدة وتؤدى أية محاولة من جانب احداها للتأثير في الاسواق والاسعار الى ترويج الانتاج في الاقطار الاخرى ، كما أدركت البرازيل مع أسفها لمحاولاتها الكثيرة للتحكم في سعر البن .

والبن مثال بارز لا على أهمية المشكلة فحسب ، وانما على صعوبة ايجاد حل مناسب أيضا ، ونظرا لانه ينمو في خمسة عشر بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية لذلك كان المحصول النقدى الرئيسي ومصدر الرخاء الاقتصادى لكثير من هذه البلدان .

وتعتمد البرازيل على صادراتها من البن للحصول على ٦٠٪ من نقدها الاجنبى ، وتحصل كولومبيا والسلفادور على حوالى ٨٠٪ من نقدها الاجنبى من البن .

وقد قدر أن نزول سنت واحد في سعر رطل البن يمثل بالنسبة للبرازيل خسارة في النقد الاجنبى قدرها تسعة عشر مليونا من الدولارات سنويا ، وبالنسبة لكولومبيا عشرة ملايين من الدولارات سنويا ، وبالنسبة لجمهوريات أمريكا الوسطى سبعة ملايين من الدولارات .

وفى عام ١٩٦٠ قدر دخل أمريكا اللاتينية من المبيعات الخارجية للبن بألف مليون دولار ، وهو مبلغ أقل مما كان قبل ذلك ببضع سنوات .

وفى ضوء هذه الارقام تكون المعونة الاقتصادية والقروض الدولية ، ذات معنى قليل الاهمية عند ما لا تعوض حتى الخسائر من عمليات التجارة والتمويل الدولى العادية .

وقد أدخلت المشكلة بالضرورة في مجالس المنظمة الاقليمية الامريكية . وفى رأى أمريكا اللاتينية أنه ينبغى أن تكون هناك

اتفاقية فعالة حقيقية للبن تشمل أمريكا كلها ، ولا تتضمن منتجى أمريكا اللاتينية فحسب ، بل تتضمن الولايات المتحدة أيضا ، باعتبارها المستهلك الرئيسي لسلع أمريكا اللاتينية فى العالم ، وبذلك تؤمن لمنتجى نصف الكرة الغربى نصيبا ثابتا من هذه السوق الاستهلاكية الكبرى . ورغبة من الولايات المتحدة فى الابتعاد عن ان تكون طرفا فى مثل هذه الاتفاقية رفضت مدة طويلة حتى الاشتراك فى بحثها على أساس أن الاجراءات غير الطبيعية من هذا النوع مخالفة للمبادىء الاقتصادية السليمة ، وانها على اية حال مسألة تحلها الاقطار المنتجة .

واضطلعت الولايات المتحدة بدور أكثر فاعلية بعد زياره نائب الرئيس نيكسون الى أمريكا الجنوبية فى عام ١٩٥٨ وذلك بسبب الخوف الناشيء عن تجاربه المؤسفة ، أكثر مما هو ناشيء عن أى تغيير فى المعتقدات .

وفى عام ١٩٥٨ انتهت لجنة البن الدولية المجتمعة فى واشنجتون من اعداد اتفاقية بين منتجى أمريكا اللاتينية تحدد أنصبة التصدير للمحصولات القادمة.وكان ذلك حلا مسكنا ، ولكن بصعوبة، لانه وضع قيودا فقط على اشتراك أمريكا اللاتينية فى الاسواق العالمية دون أن يفرض قيودا مطابقة على الاقطار المنتجة الاخرى، وسيكون الاثر الطويل المدى لهذه الاتفاقية ، هو مجرد التحريض على زراعة البن فى أقطار منتجة منخفضة التكاليف على حساب أمريكا اللاتينية .

وفى العام التالى عام ١٩٥٩ ، اتخذت خطوة أبعد فى مفاوضات اتفاقية بن دولية عامة تحدد حصص التصدير لكل من منتجى أمريكا اللاتينية وأفريقية . وفى كل هذه المفاوضات اشتركت الولايات المتحدة برغم أنها ليست طرفا فى أية اتفاقية ، واستعملت مساعيها الحميدة لتسهيل التفاهم .

وكانت كلتا الاتفاقيتين أفضل من عدم الاتفاق على الاطلاق ، ولكن السؤال الذى لا يزال باقيا هو : هل هاتان الاتفاقيتان تشكلان حلا حقيقيا ؟ وهل اتخذتا اجراءات مناسبة ــ مع ذلك ــ لتنظيم الانتاج وفقا للطلب ؟ وهل من الممكن اذا لم يكن الانتاج وثيق الارتباط بالاستهلاك ، تثبيت الاسعار فقط بتوزيع وتقسيم حصص التصدير ؟ وقد ثبتت اتفاقية عام ١٩٥٩ أســعار البن بطريقة معقولة .

وفى راى أمريكا اللاتينية انه من الممكن أن يســوء موقفها كثيرا ، وفى رأيها أيضا انه ينبغى تحقيق مطالب أخرى لاقامة صناعة البن على أساس مكين وثابت بصورة معقولة .

النتائج الدولية للسياسات الاقتصادية الوطنية

ان التأخر والفشل فى المفاوضات حول عقد اتفاقيات للسلع مرضية تماما ــ يتصلان اتصالا وثيقا بالانعكاسات الدولية التى تفيض بصورة ليست نادرة من القرارات الوطنية المتخذة لحماية أسعار وأسواق السلع المحلية .

وخلال العقد الماضي كان هناك عدد من هذه الحالات التى تشمل الولايات المتحدة من ناحية ، والجمهوريات الامريكية من ناحية أخرى ، وهى تثير التساؤل من ناحية احتمال أن هناك أى التزام على الامة بأن تضع فى اعتبارها عند قيامها بتبنيت سياساتها الاقتصادية الوطنية التأثير على اقتصاديات الاقطار الاخرى . والى أي حد ينبغى علىالولايات المتحدة فى اتباعاجراءات من هذا النوعــ أن تتأثر بحقيقة القيود على استيراد الصوف فى أورجواى وفى المكسيك وبيرو وبوليفيا بحصص تصدير الرصاص والزنك ، وفى فنزويلا بحالة البترول ، فضلا عن ذلك ــ حتى بأى وسيلة تتوافر لهذه الاقطار فرصة التعبير عن آرائها فى هذه الاجراءات المقترحة؟

تلك هى الحالات المجردة التى وقعت فى السنوات الاخيرة وفى كل حالة كان يقصد بالاجراءات حماية النشاط المتهاوى فى الولايات المتحدة . وبفحص هذه الحالات بدقة من وجهة النظر الوطنية وجدت معقولة ، ولها ما يبررها . ولكن بالنسبة لمنتجى السلع نفسها فى أمريكا الجنوبية ، والتى تقوم اقتصادياتهم قبلا على أساس ضيق جدا ، والذين رأوا انخفاض الطلب العالمى والاسعار العالمية لهذه السلعة بمقدار ٥٠٪ خلال اثنى عشر شهرا ، يثير توقع تخفيض أبعد فى فرصة تسويق انتاجهم المنخفض من قبل احتمالات كارثة اقتصادية .

وبالاضافة الى النتائج الاقتصادية ، فان التأثير السياسي لمثل هذه الاجراءات قد يكون بعيد المدى كما تبين فى حالة شيلى عند ما أدى مجرد اقتراح فى عام ١٩٥٨ ، برفع ضريبة الواردات على النحاس الذى يعتمد ذلك القطر عليه فى ٦٠٪ من نقده الاجنبى الى الغاء مفاجىء لزيارة رئيس جمهورية شيلى الرسمية الى الولايات المتحدة ، وكانت قد حددت مواعيدها من قبل .

وبالمثل فان اعلان حصص الرصاص والزنك فى العام نفسه وتخفيض الواردات من هذه السلع من المكسيك وبيرو وبوليفيا بمقدار ٣٠٪ ، وهو الاعلان الذى صدر عشية اجتماع وزراء خارجية الجمهوريات الامريكية فى واشنجتون للنظر فى وسائل تحسين العلاقات الاقتصادية بين الدول الامريكية ـــ قد أدى الى صدور قرار من الكونجرس في بيرو بسحب وزير خارجية بيرو فى الحال من اجتماع واشنجتون .

ومن المحتم أن تولد اجراءات من هذا النوع النفور والضغينة ، فهى لا تؤثر على علاقات الاقطار صاحبة المصلحة المباشرة فحسب ، ولكن عند انعكاساتها فى أرجاء المنظمة الاقليمية كلها . وهى تثير أيضا تصميما مفهوما تماما على التعامل مع أقطار أخرى تكون مستعدة

للتجارة فى هذه السلع ، مهما كانت النتائج السياسية . وبالنسبة للأقطار المتأثرة لا تكون المسألة فى بعض الاحيان مسألة دولارات وسنتات فحسب ، وانما مشكلة بقاء اقتصادى .

من الواضح أن هذه المواقف لا تصلح للحل السهل ويجب أن يكون متوقعا أن كل حكومة ستتخذ الاجراءات التى ترى أنها فى مصلحة مواطنيها . وليس من المحتمل أن تدعى حكومة لموافقة أو رفض أية دولة أو دول أخرى على اجراءات من هذا النوع الذى تعتبره دوريا .

وفى الوقت نفسه فان الاحدى والعشرين جمهورية أمريكية أعضاء فى الاتحاد الامريكى ، ولذلك فقد فرضت التزامات احداها تجاه الاخرى . وقد وافقت هذه الجمهوريات على قبول مبادىء أساسية معينة ، تنظم علاقاتها المشتركة : مبدأ التعاون والمساعدة المتبادلة فى حل المشكلات المشتركة ، مبدأ أن رخاء كل منها متوقف على رخاء الكل ، وأن كل ما يؤثر على عضو واحد من الاتحاد له بالضرورة انعكاساته على كل الآخرين . والقدرة على الوصول الى قاعدة لمعالجة هذه المسائل انما هى اختبار لفاعلية النظام الاقليمى الامريكى .

التطور الاقتصادى والاجتماعى

كانت محاولة ايجاد قاعدة مرضية لدفع التطور الاقتصادى فى المناطق التى هى أقل تقدما فى القارة ، موازية للتأكيد على تثبيت أسعار وأسواق السلعة ، فالمشكلتان — الاعتماد على بضع سلع رئيسية ، وتوسيع القاعدة الاقتصادية — متداخلتان الى حد تستطيع فيه أقطار أمريكا اللاتينية تقوية نموها الاقتصادى ، وتطوير صناعاتها وتحويل نسبة أكبر من المواد الخام ، التى تصدرها الآن

الى سلع كاملة الصنع ، وعند ذلك الحد ستحرر نفسها من اعتمادها الحالى على سلع أساسية قليلة .

ان اقتصاد أمريكا اللاتينية فى حاجة الى التطور بمعدل أسرع كثيرا مما يتقدم به الآن ، ولا تملك هذه الامم المصادر كى تقوم بذلك بنفسها ، وانما ينبغى عليها أن تبحث عن مصادر خارجية ، لاشباع احتياجاتها الرئيسية . فطوال الفترة التى نستعرضها كان هناك اتفاق عام على الهدف ، وقد عرقل تحقيقه اختلال الفلسفة والتجربة بين الولايات المتحدة من ناحية وأمريكا اللاتينية كلها فى الواقع من الناحية الاخرى . ويدور هذا الخلاف حول استخدام رءوس الاموال الخاصة ، بدلا من استخدام رءوس الاموال العامة ، وصلاحية أو عدم صلاحية نظم الائتمان الموجودة، والطرق التى ينبغى بها تدبير رءوس الاموال ، ومدى الاشتراك الرسمى فى النشاطات الاقتصادية .

وقد أتى رأس المال للتطور الصناعى ، وسيظل قطعا يأتى بتوسع من المصادر الخاصة . وقد رحلت من قبل مبالغ ضخمة الى أمريكا اللاتينية ، كما تنعكس فيما يزيد على ثمانية ملايين من الدولارات من رأس مال الولايات المتحدة المستثمرة فى أرجاء القارة . وبرغم أن الكثير من هذه المبالغ قد دخل فى الصناعات الاستخدامية فانه لم يساهم بصورة فعالة فى التطور الصناعى الذى حدث فى أجزاء كثيرة من القارة فى الاعوام الاخيرة .

ولكن هناك كثيرا من أنواع النشاط التى لا تصلح للتمويل الخاص والتى يمكن الاضطلاع بها فقط عن طريق الاعتمادات العامة والهيئات العامة . وهنا قام أول خلاف فى الرأى : فمن ناحية يميل رأى أمريكا اللاتينية الى الموافقة على توسيع مجال اشتراك الدولة فى التطور الاقتصادى سواء عن طريق الاعتمادات العامة ، أو اذا ما تحتم استخدام رأس المال الخاص ، فانه يجب استثماره عن

طريق مؤسسات الدولة ، ويميل رأى الولايات المتحدة من الناحية الأخرى ، الى تضييق المجال المخصص لعمل الدولة وترك ميدان أوسع كثيرا لرأس المال الخاص والايداع الخاص .

ومهما كانت السلعة او الضيق الذى ستصبح عليه فى النهاية الدائرة المناسبة للمشروع الخاص فسوف يوجد دائما المجال الذى لا يجذب رأس المال الخاص ، واذا ما كان يجب عمل شيء فينبغى أن يتم عن طريق هيئات الدولة وباعتمادات عامة . وأمثلة هذا النشاط هى النقل وبالاخص الطرق العامة ، وتطور الطاقة والرى ومشروعات الاصلاح وأنواع معينة من الخدمات الاجتماعية كالاسكان والانتفاع بالارض ، والمشروعات التعليمية والصحة العامة والمشروعات الصحية .

وهناك اتفاقية عامة عن الحاجة الى التدخل العام فى مثل هذا النشاط ، ولكن من عام ١٩٤٨ الى عام ١٩٥٨ وجد خلاف فى الراى فيما يتعلق بصلاحية ونوع المؤسسة التى يجب أن يتم عن طريقها تدبير الاعتمادات .

ولقد قام البنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى كما قامت وكالات وطنية فى الولايات المتحدة ، مثل بنك التصدير والاستيراد وادارة التعاون الدولى ، وصندوق قرض التنمية ، بالعمل مدة طويلة فى أمريكا اللاتينية ، كما عملت فى أجزاء أخرى من العالم . وبرغم المعونة المقدمة من هذه المؤسسات فالرأى السائد طويلا فى أمريكا اللاتينية أن تسهيلاتها كانت غير وافية بالغرض ، وان سياساتها كانت متجهة ناحية أجزاء أخرى من العالم اكثر من اتجاهها نحو أمريكا اللاتينية ، ولم يكن الامتعاض الذى ظهر بين الامريكيين اللاتينيين بسيطا عند ما حرموا الاشتراك فى مشروع مارشال او بعض التنظيمات المقارنة ، وكان الشعور الموجود ايضاً أنه بسبب بعدهم عن التهديد المباشر للاستعمار

الشيوعى فقد حصلوا على جزء يسير فقط من المعونة الاقتصادية الممنوحة للاقطار الاخرى .

وقد قدمت اقتراحات طوال أعوام كثيرة لانشاء بنك أو مؤسسة للتنمية تكون أمريكية تماما فى تنظيمها وادارتها وتكون أفضل استعدادا لاشباع حاجات الجمهوريات الامريكية . وفى الواقع أن فكرة بنك الاتحاد الامريكى قديمة قدم حركة الوحدة الامريكية نفسها ولكنها لم تتقدم طوال عقود أبعد من مرحلة الكلام . وبرغم التأييد الذى نالته فى السنوات الأولى من جانب الولايات المتحدة ، لم يفلح اقتراح من أحدث الاقتراحات ، وبالاخص بسبب الافتقار الى تأييد الولايات المتحدة التى كانت متمسكة باصرار بأن التسهيلات الائتمانية الحالية كانت مناسبة وانه لا يلزم اقامة مؤسسات اضافية دولية أو اقليمية .

وحتى عام ١٩٥٨ لم تكن الخطوات قد اتخذت نحو انشاء بنك التنمية للدول الامريكية ، ومرة أخرى يخشي أن يكون القرار وليد الضرورة الناشئة عن زيارة نائب الرئيس نيكسون لامريكا الجنوبية بدلا من أن يكون وليد الاقتناع . وأصبح رأس ما له بليون دولار : منها ثمانمائة وخمسون مليون دولار تمثل أسهم رأس المال المعتمد الصالح للعمليات المصرفية العادية ، واعتماد خاص بمبلغ مائة وخمسين مليون دولار للمشروعات التى لا تكون قادرة على الوفاء بالمطالب المصرفية العادية للقرض ، وقد بدأ البنك عمله فى عام ١٩٦٠ .

وكان الأثر السيكولوجى لانشاء البنك مشجعا . وينبغى انتظار اختبار الزمن حتى يمكن تقدير قيمته العملية .

ان التمويل مظهر واحد فقط للتنمية الاقتصادية ، وليس بنك

التنمية للدول الامريكية بأية حال جوابا كاملا للمشكلة ولكنه يمثل أول خطوة جماعية تتخذها جميع الدول الأعضاء ما عدا دولة واحدة (كوبا) فى المنظمة الاقليمية الامريكية للبحث عن حل جزئى وتقديم مساعدة مشتركة بصورة واحدة على الاقل من التنمية الاقتصادية .

ان خطة أو برنامج العمل أمر اساسي لمشكلة التنمية الاقتصادية كلها ، وبرغم أن هذا كان موضوعا لبحث لاحد له داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية والمؤتمرات الخاصة واللجان المتعددة فانه لم يدبر مع ذلك برنامجا قاريا شاملا يوضح فى نصوص دقيقة ماهية الاجراءات الجماعية التى ينبغى اتخادها وكيفية انجازها . وقد يكون هذا الفشل راجعا الى اختلاف الفلسفة والتطبيق بين الولايات المتحدة ، من ناحية ، وأقطار أمريكا اللاتينية من ناحية أخرى ، اختلافا ميز الكثير جدا من البحث الاقتصادى فى الاثنى عشر عاما الأخيرة .

كان هناك نشاط اقتصادي وتعاون اقتصادى بالطبع حتى ضمن اطار المنظمة الاقليمية الامريكية . وكان برنامج التعاون الفنى برعاية المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية والنشاط الفنى للمنظمة الخاصة الكثيرة يدرك أن التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعى هما الهدف الأعظم .

ولكن هذه العمليات اجمالا كانت عمليات ثانوية تحدث تموجا خفيفا فى بحر الحاجة الاقتصادية والاجتماعية الكبير . وفى هذه السنوات كانت هذه النشاطات تتجه الى أن تفقد وقعها فى تيه البحث والفشل العام الذى تميزت به الجهود الاقتصادية والاجتماعية للمنظمة .

وأقرب معالجة لبرنامج جماعى للتعاون الاقتصادى انما هى ما تسمى بعملية الوحدة الامريكية القائمة على الاقتراح الذى قدمه

الرئيس جوزيلينو كوبيتشيك رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ .
ومن وجهة نظر المنظمة الاقليمية الامريكية أن الفضيلة الكبرى لهذا الاقتراح هى الروح التى اوحت به والمفهوم القارى الذى تقوم عليه . وعندما قدم الرئيس البرازيلى فكرته أولا فى خطاب الى الرئيس ايزنهاور اقترح ضرورة « اعادة النظر كاملا فى السياسة ، واعادة التقدير الشامل لمثل الاتحاد الامريكى فى كل الصور والمضمونات » وكما عرفها .

« ان عملية الوحدة الامريكية ليست مهمة محدودة بزمن وبأهداف تتحقق فى فترة وجيزة ، انها بالأحرى اعادة تنظيم سياسة نصف الكرة ، ويقصد بها وضع أمريكا اللاتينية بعملية تقويم كاملة فى مركز تستطيع معه الاشتراك بصورة أكثر فاعلية فى الدفاع عن الغرب أن عملية الوحدة الامريكية أكثر من مجرد برنامج انها سياسة كاملة » .

واذا طبقت بهذه الروح كانت احتمالاتها السيكولوجية لاتقدر ، ولو استخدمت استخداما صحيحا لامكنها أن تصلح نقطة تجمع لتوحيد الاحدى والعشرين أمة فى العمل جماعيا لمواجهة المشكلة الكبرى الوحيدة التى تجابه اليوم أمم نصف الكرة الغربى .

وقد شاب عملية الوحدة الامريكية عيب عدم الدقة ، واتجهت لتأكيد أغراضها دون اعلان واضح للوسائل التى أمكن بها تحقيقها ، وكان هدفها الاصلى هو رفع مستوى حياة سكان أمريكا اللاتينية ، عن طريق برنامج عظيم وشامل للتنمية الاقتصادية .

وربما يفسر هذا الافتقار الى الدقة فى صورها العملية الفتور ، ولا نقول عدم المبالاة الذى قوبلت به عملية الوحدة الامريكية والبطء الذى لاقته ، حتى تصبح حقيقة فعالة ، ولكن الهدف كان له دائما سحر وبخاصة فى أمريكا اللاتينية . وقد أبقى هذا مقترنا بالمثابرة البرازيلية عملية الوحدة الامريكية ، موضوع نقاش فعال

فى مجال المنظمة ، وقوبلت بأقوى موافقة رسمية فى قرار بوجوتا الصادر فى سبتمبر عام ١٩٦٠ من لجنة الواحد والعشرين الخاصة ، والذى أعلن فيه أن التنمية الاقتصـــادية فى أمريكا اللاتينية تتطلب عملا سريعا « داخل اطار عملية الوحدة الامريكية .

ويعترف القرار فضـــــلا على ذلك بالحاجة الى قرض طويل الأجل لتشجيع التنمية الاقتصـــادية والى العمـــل الجماعى لتثبيت الايرادات الخارجية لأقطار تعتمد بشـــدة على تصدير الحاصلات الأولية .

ان قرار بوجوتا خطير أيضا للاعتراف الذى يمنحه المضمونات الاجتماعية للتنمية الاقتصـــادية وضرورة العمل الجماعى لتشجيع الاصـــلاح الاجتماعى للجمـــاهير المحرومة من الحقوق الاجتماعية الاساسية ، وكانت هذه أيضا مادة جدل ممتدة ، ولكن لم يتم انجاز اى برنامج شامل للعمل فيما بين الدول الامريكية مطلقا . ويوضح قرار بوجوتا بتفصيل محكم ، اجراءات الاصلاحات الاجتماعية فى ظروف الحياة الريفية وفى استخدام الأرض وفى الاسكان والصحة العامة والنظم التعليمية وتسهيلات التدريب . وكما هى الحال فى اقتراحات التنمية الاقتصادية يرى القرار أن هذه الاعمال لا بد أن تتحقق « ضمن اطار عملية الوحدة الامريكية » .

وقرار بوجوتا سلسلة توصيات فقط فى كل من صورتى التنمية الاقتصادية والاصـــلاح الزراعى . حقيقة انهـــا قد صدرت عددا لا يحصى من المرات فى الماضى ، ولكنها هنا فى نصوص أقوى ، وفى صياغتها يمكن تمييز التغير فى موقف الحكومات الاعضاء والادراك المتزايد لطبيعة المشكلة ، والميل لاتخاذ اجراء جماعى لمواجهتها ، والصـــورة الايجابية الوحيدة للخطة ، عرض « بخمســـمائة مليون دولار من الولايات المتحدة خصصها الكونجرس لتكوين صندوق خاص للتنمية الاجتماعية يتولى ادارته بنك التنمية للدول الامريكية .

ومهما يكن فان الطبيعة المشروطة للبرنامج تنعكس فى فقرة من قرار بوجوتا تقول « من المفهوم أن عرض الصندوق الخاص سيكون للمساهمة فى موارد رأس المال والمعونة الفنية بشروط مرنة بما فيها من الوفاء والسداد بالعملة المحلية ، واعادة اقراض الاعتمادات المسددة وفقا لمعيار مهم واختيارى فى ضوء الموارد الموجوده لتأييد جهود أقطار أمريكا اللاتينية المتأهبة لبدء أو نشر اصلاحات انشائية فعالة ولاتخاذ اجراءات لاستخدام مواردها الخاصة استخداما فعالا ، بفرض تحقيق تقدم اجتماعى أعظم ونمو اقتصادى أفضل توازنا » .

ان قرار بوجوتا ليس برنامجا معدا للانجاز السريع ، انه بالأحرى مشروع مفصل للعمل المقبل ، وربما يكون قد رسم بألوان أكثر تباينا قليلا من غيره ، ولكنه مع ذلك مشروع مفصل ، كما أنه تحد للدول الاعضاء التى ينبغى على كل منها القيام بدوره ، ولوكالات المنظمة كى تظهر مقدرة على انجاز البرنامج بنجاح .

الفصل السادس

منظمة الدول الأمريكية في الوقت الحاضر

ان حاجة منظمة الدول الامريكية الكبرى فى الوقت الحاضر هى القيادة والتوجيه والادارة ، وكانت هذه الصفات ضرورية دائما ، ولكنها الآن ضرورية أكثر من أى وقت مضي .

وتحتاج منظمة الدول الامريكية الى اعادة تقدير سياساتها واغراضها الأساسية ، ويجب أن تحدد ماهية اغراض المنظمة ، وما يمكنها ومالا يمكنها القيام به وما يناسب المؤسسة الحكومية وما لا يناسبها القيام به .

ويجب على المنظمة ، كما يجب أيضا على الحكومات الاعضاء وشعوب الاقطار الكثيرة ان تدرك أن المنظمة الاقليمية ليست حصيلة اجمالية للعلاقات الدولية فى نصف الكرة الغربى ، فهى جزء فقط ، جزء صغير جدا فى الواقع ، وينبغى التفرقة بين الاشياء التى تدخل فى مجال عملها والاشياء التى يجب أن تخصص لوسائل المفاوضات الدولية الأخرى .

ومن المهم بالمثل التميز الذى ينبغى ادراكه بين المسائل الدولية والوطنية . ذلك أن مبدأ عدم التدخل ثابت جداً حتى انه يندر أن يتطلب جدلا أكثر ، ومع ذلك كانت هناك بعض لحظات تميل فيها المنظمة نفسها الى تجاوز حدودها والاشتراك فى نشاطات تفوق حدود قدرتها ، ويتضمن ميثاق المنظمة مبادىء وقواعد ومعايير عدة يقصد بها تنظيم الحياة الوطنية والدولية لاعضائها ، وتشكل القدرة على التمييز بين الحقوق والالتزامات التى لها طابع دولى ، ومن ثم تكون ملائمة للعمل ضمن اطار التنظيم الاقليمى الامريكى وبين الآمال التى قد يتطلع اليها شعب ما ، ولكنه يجب أن يبحث عنها بوسائله وأنظمته الوطنية التى تشكل اختبارا لحكمة وسياسة زعماء المنظمة المسئولين .

وقد استغرق مجلس المنظمة فى خلال عام ١٩٦٠ فى مناقشة مطولة حول خلق لجنة أمريكية لحقوق الانسان .

وكانت القوانين ، كما صيغت أصلا ومثل ما رفعت الى الحكومات لاعتمادها — ترخص للجنة فى قبول نداء من أي شخص أو مجموعة من الأشخاص تشعر انها قد تعرضت للحرمان من العدالة فى أقطارها الخاصة واقتراح الاجراءات الاصلاحية التى يجب اتخاذها .

وهناك الكثير مما ينبغى القيام به لتشجيع احترام حقوق الانسان فى كل بلد أمريكى ، وتستطيع المنظمة أن تقوم بعمل فعال فى هذا المجال ولكن الوقت لم يحن بعد .لإنشاء محكمة أو لجنة تتدخل بين الحكومة ورعاياها ، فلم يتقدم التنظيم الدولى فى نصف الكرة المغربى الى هذه الدرجة بعد ، ولحسن الحظ أن سلطة اللجنة مقصورة على الصورة الانشائية للمشكلة . وبرغم ذلك فقد أصرت اللجنة فى تقريرها الأول على انه « اذا كان يراد لها تحقيق رسالتها السامية لشعبأمريكا فلا ينبغىقصر واجباتها على تشجيع

احترام حقوق الانسان فقط ، ولن ينبغى الترخيص لها بالتيقن من عدم انتهاك هذه الحقوق » .

وعلى ذلك ينبغي تعديل نظامها الاساسي ، ذلك هو الافتقار الى الواقعية الذى يميز اليوم كثيرا قيام منظمة الدول الامريكية بعملها .

ولبست الجهود المبذولة لاسباغ نعم الديمقراطية على شعب عن طريق فرض عقوبات — أقل كذبا ، فالمنظمة هنا تقوم أيضا على اساس أكثر خطورة ، لان المسألة تجاوزت مرحلة الجدل النظرى ، وظهرت فى محاولة حقيقية لقلب النظام القائم فى جمهورية الدومينيكان .

ومهما كان استبدال الديمقراطية الدكتاتورية مرغوبا فيه ، فانه من الصعب منع النتيجة من أنه فى قضية فنزويلا عام ١٩٦٠ ضد جمهورية الدومينيكان ضحى مجلس المنظمة واجتماع وزراء الخارجية بالمبدأ من أجل الضرورة . ، وانه استجابة للضغط والطلب الشعبى استخدمت معاهدة ريو للمعونة المشتركة للعقاب بدلا من الردع ، وفرضت عقوبات لاغراض وطنية بدلا من أن تفرض لأغراض دولية . ويندر أن تكون هذه طريقة بناء نظام على أسس راسخة ومستمرة . وليس هذا سوء استعمال لاحدى الادوات الاساسية للنظام الامريكى فحسب ، ولكن منظمة الدول الامريكية أخذت على عاتقها مسئولية ليست قادرة على القيام بها . فهل تستطيع منظمة الدول الامريكية أن تضمن ، عند انتهاء دكتاتورية تروجيللو (١) أن نعقبها الديمقراطية آليا فى جمهورية الدومينيكان ؟ وما المنفعة اللازمة ؟ وهل تحقق هذه المنفعة سواء لشعب الدومينيكان أو للاتحاد الامريكى فى التخلص من تروجيللو لاحلال كاسترو آخر مكانه ؟ وقد لوحظ جيدا ويجب أن تضع الوكالات المسئولة فى منظمة الدول الامريكية هذه الملاحظة نصب عينها أن الديمقراطية

(١) صدر هذا الكتاب قبل القضاء على ديكتاتورية تروجيللو وفراره من البلاد .

لا تنتشر منجمهورية واحدة الى جيرانها انتشار الوباء فحيثما تظهر اطلاقا فانها تنمو من جذور تستطيع أن تتعلق بشيء محسوس فى الوضع الاجتماعى وتمتص غذاءها من بيئتها .

وهناك الكثير مما تستطيع المنظمة الاقليمية الامريكية أن تقوم به ، وهناك أشياء كثيرة لا يمكنها القيام بها ، ولا يقلادراك حدودها أهمية عن معرفة ما تستطيع وما ينبغىعليها القيام به ويكرر تحذير لورد برايس فى بحثه « الديمقراطيات الحديثة » انه لا ينبغى منح مؤسسة دولية سلطات تكون غير مهيأة لها ، باعتقاد ساذج أن الاداة سوف تهيىء المهارة ليد العامل ، وفضلا على ذلك ، فالتنظيم الدولى بدعةحديثة نسبيا لم تكد تكون معروفة منذ نصفقرن مضي ، وليست مفهومة تماما حتى فى الوقت الحاضر . وسيكون من سوء الحظ لو اضطلعت الدولة ، عن طريق الغلو فى الحماس ، بمسئوليات ليست مستعدة لها حتىالآن ، فقد يؤدى ذلك كما أوضح جواكيم نايوكو منذ نصف قرن الى « قتل مؤسسة جديرة بالبقاء طوال قرون فى مهدها .

وما هو أكثر أهمية أيضا لمستقبل منظمة الدول الامريكية من هذا الاتجاه الى الاشتراك فىنشاط يفوقطاقتها انما هو الاتجاهات الكثيرة التى ظهرت أخيرا فى مجال العلاقات بين الدول الامريكية وهى اتجاهات اذا سمح لها بالتطور يمكن أن تعوض وتدمر بعد مدة المنظمة باعتبارها مؤسسة قارية .

ان طرد جمهورية الدومينيكان فعلا وانسحاب كوبا من المنظمة الاقليمية الامريكية خلال عام ١٩٦٠ يمكن النظر اليه بخوف فهو محزن ، لانهمخالف للمفهوم الاساسي الذىأقيمت عليه حركة الوحدة الامريكية والتى نمت على أسس ، ومهما كان المبرر لاحدىالحالتين ، ومهما كانت الأخرى لا مناص منها ، فانهما تمثلان اضعافا شديدا لبناء المنظمة . فهما تعكسان الطبيعة السلبية الاساسية للعلاقات

بين الدول الامريكية خلال الاثنى عشر عاما الماضية . ومن الواضح أن منع النزاع وتسوية العلاقات لهما مكان فى العلاقات بين الدول الامريكية ، ولكن هذا وحده لا يكفى ؛ فقوة الجهاز الامريكى انما هى فى معالجته الايجابية لمشكلات نصف الكرة ، وتنظيم برامج العمل الايجابى الموضوعة لزيادة الرخاء وبهذا يساهم فى وحدة وتضامن الدول الاعضاء .

وقديسأل سائل الى أى حد ســاهمت المنظمة فى الضغوط والجهود التى تجابهها اليوم ؟ واذا كان قد شرع فى برنامج واسع للتعاون الاقتصادى والاجتماعى منذ عشر سنوات أو اثنتى عشرة سنة فهــل كان يتوقع الحاجة الى الاصــلاح الاجتماعى والتقدم الاقتصــادى المنتشر جدا اليوم فى ارجاء القــارة ؟ وهل كان فى قدرته من ثم ان يمنع الثورات الاجتماعية باضطراباتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومضــاعفتها الدولية التى ميزت تواريخ جواتيمالا وبوليفيا وكوبا التى تهدد بتكرار نفسها فىأقطار أخرى . وخلال العقد الماضي عمل مجلس المنظمة فيما لا يقل عن نصف دستة منالمناسبات كجهاز مؤقت للتشاور فىالمنازعات بين ما يسمى قوى الديموقراطية والدكتاتورية فى بلدان الكاريبى ، وكان يتبع فى كل حالة طريق التوفيق الذى كان يتهرب من المشكلة الاصلية فقط ولم يكن يحل شيئا .

ولو اتخذ موقفا أكثر حزما ولو كان لديه الشجاعة للتمييز بين المعتدى والمعتدى عليه فهــل كان يخفف التوترات ويمنع الحادث المؤسف بين فنزويلا وجمهورية الدومينيكان فى ١٩٦٠ ؟ وهل كان يستطيعبهذا العمل الحازم أيضا أن يدفعقضية الديمقراطية النيابية بفرض تحفظات وموانع على قوى الدكتاتورية ؟

هذه الاسئلة البليغةمقصود بها التأكيد بأن قوةالنظام الاقليمى الامريكية تمكنه من مواجهته الايجابية لمشــكلات نصف الكرة وفى

اختيار برامج ايجابية للتعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى ، انما الى الحد الذى يستطيع باتباع هذا الطريق أن يأمل الاحتفاظ بوحدة وتضامن أعضائه .

وينبغى الافتراض بأن قضايا كوبا وجمهورية الدومينيكان مواقف مؤقتة ، سوف تصحح مع مرور الزمن ، ويجبتصحيحها لانها اذا ظلت على حالها وأصبحت ثابتة تقوضت قواعد النظام وتعرض البناء كله للخطر .

ان الاتجاه نحو استخدام وسائل أخرى فى معالجة المشكلات الامريكية غير تلك التى يقدمها التنظيم الاقليمى ليس أقل خطورة من هذه المشكلات المباشرة التى كانت تتجه الى تدمير وحدة المنظمة . هذا الاتجاه واضح بالأخص فى مراعاة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية ويتضمن مسألة الجماعية والثنائية والاقليمية الفرعية ، فهل تحل المشكلاتالتى تثور بين أمم نصفالكرة الغربى بمفاوضات ثنائية بين الدول الخاصة أو بقيام تجمعات اقليمية فرعية أو عن طريق التسهيلات الجماعية لمنظمة الدول الامريكية ؟

فى نصف الكرة الغربى لا ينبغى ولا يمكن استخدام الجماعية ولا الثنائية لاستبعاد قطر معين وكان ينبغى حتما — وهذا حقيقى فى الميدان الاقتصادى بصفة خاصة — أن تعالج المشكلات على أساس قطر قطر ، ولكن اذا كان يراد للمنظمة الاقليمية الامريكية البقاء فيجب أن تكون مستعدة للقيام بما عليها فى المجال الاقتصادى والاجتماعى بصورة لا تقل عما قامت به فى المجال السياسي للعلاقات الامريكية ، فمنظمة الدول الامريكية ، لا تقوم بالعمل فى سلسلة من الاقسام المنفصلة ، اذ أنها كل متكامل ، وينبغى على كل جزء أن يؤدى عمله اذا كان يراد للكل أن يعمل .

وكان أعظم فشل للجهاز الاقليمى الامريكى منذ توقيع ميثاق المنظمة عام ١٩٤٨ هو عجزه عن النظر الى المسائل الاقتصادية

الاساسية ضمن اطار المنظمة . فقد كان لاصرارها على معـالجة المشكلات الاقتصادية فقط على أساس متبادل ، أثر سـيكولوجى هائل .

وثار بين الأعضـاء الامريكيين اللاتينيين فى الاتحاد الامريكى سخط متزايد على سياسات الولايات المتحدة الاقتصادية ، وخلق فى الوقت نفسه موقفا من الخيبة والعبث تجـاه النظام الاقليمى الامريكى .

والواقع أن المعالجة الثنائية للموضـوعات الاقتصادية فى القارة الاقتصـادية الامريكية معالجة منفردة للمشـكلة . وتقيم الولايات المتحدة بتمسكها بالمعالجة الثنائية فى الحقيقة من نفسها حكما فيما سيبحث وفى كيفية ادارة المناقشات ، وبدرجة كبيرة فى القرار الواجب اتخاذه .

وقد أقام التأكيد على المعالجة شـكلا من الثنائية فى نصف الكرة الغربى له كثـير من الاخطار الموروثة وهى ثنائيـة الولايات المتحدة ضد أمريكا اللاتينية ، ولم يكن هناك ما هو اكثر خطورة على المنظمة الاقليمية الامريكية من قيام موقف يجد فيه قطر نفسـه فى جانب من مسألة وجميع الاقطار الأخرى فى الجانب الآخر . ومع ذلك ، فان هذا هو ما يحدث تماما فى الميدان الاقتصادى الذى تجد الولايات المتحدة نفسها باستمرار تعارضها كل جمهـورية أمريكية أخرى فى كل مسألة اقتصادية تعرضها هى بنفسها . هذا التكتل ليس فى مصلحة الولايات المتحدة ولا فى مصلحة أمريكا اللاتينية وليس فى مصلحة الجهاز الاقليمى الامريكى قطعا . ونتيجة هذا الاتجاه هى تقويض الفكرة الجماعية للعلاقات الامريكية ، وفكرة أن مشكلات القارة سواء كانت عسكرية أو سياسية أو اقتصادية ليست مسئولية أية أمة بمفردها بل مسئولية اتحاد الدول الامريكية الجماعية .

والنتيجة الحمية لهذا الشكل من الثنائية هى التأكيد على الاقليمية الفرعية ، والشعور بأن توحيد أمريكا اللاتينية اقتصاديا هو الطريق الوحيد لحل المشكلات الاقتصادية للاقليم .

وقد كانت النزعة القائمة للاقليمية الامريكية موجودة دائما . وتظهر بشكل ملموس اليوم فى اقتراح اتحاد اقتصادى لأمريكا اللاتينية . وتقدم أدلة قوية لافى أمريكا اللاتينية فحسب ، وانما بوساطة المفكرين الاقتصاديين وصانعى السياسة فى الولايات المتحدة على أن التكامل هو الخلاص الاقتصادى لامريكا اللاتينية .

ومن وجهة نظر تأثير هذا الاقتراح المتوقع علىالنظام الامريكى القارى فانه يستحق انعام النظر الدقيق جدا ، فالتسليم بحجة امكان حل مشكلات أمريكا اللاتينية الاقتصادية عن طريق التكامل انما هو اعتراف بافلاس حركة الوحدة الامريكية ، واعتراف بأن المشكلات الاقتصادية للدول الاعضاء لايمكن حلها داخل اطار المنظمة الامريكية القارية ، وانما ابتكار تكتل اقتصادى جديد لمواجهتها .

وقد لوحظ جيدا أن التكامل الاقتصادى ينطوىحتما على درجة من التكامل السياسي ، وليس من الضرورى أن يكون بمعنى اتحاد سياسي ولكنه بالتأكيد تفاهم سياسى لتنفيذ اهداف التنظيم الاقتصادى . ونظرا للمدى الذى تسيطر فيه الاقتصاديات اليوم على الحياة الوطنية فانه من الممكن ان يمثل درجة كبيرة من العمل السياسي العام .

وسيكون تأثير هذا التطور على التنظيم الاقليمى الامريكى القائم على علاقة الولايات المتحدة بالدول الاعضاء الاخرى بعيد المدى ، فبدلا من أن تكون الولايات المتحدة قطرا من واحد وعشرين قطرا ستكون قطرا ليس بالضرورة ضد عشرين قطرا ، ولكنليست فى وضع أفضل بالنسبة لها ، من أى قطر أو مجموعة من الاقطار

الأخرى فى أى جزء من العالم . ومن السهولة تصور ما يحققه هذا أخيرا لنظام الاتحاد الامريكية ولمنظمة الدول الامريكية .

ان أى انسان ذى المام بتاريخ العلاقات الامريكية لن يكون مستعدا على الاطلاق للاعتراف بأن المشكلات الاقتصادية للجمهوريات الأمريكية لا يمكن حلها بوسائل منظمة نصف الكرة أو انها تستطيع على الاقل أن تؤدى دورا فى هذا المجال .

وقد جاء وقت ساد فيه شك مماثل بخصوص مشكلات القارة السياسية ، ولم يكن من الممكن جعل السلم والآمن مسئولية الكل الجماعية ، وانما كان التزامات منفردة على كل قطر . ولو أمكن تسوية مشكلة التدخل السياسية الدقيقة القابلة للانفجار فى بعض الاحيان والتى كانت قائمة بين الولايات المتحدة من جهة وأمريكا اللاتينية كلها من جهة أخرى خلال العقود الثلاثة الاولى من هذا القرن ــ بالطريق الجماعى المشترك ــ لأمكن قطعا ايجاد نظم تمكن الاحدى والعشرين حكومة من التعاون لحل المشكلات الاقتصادية المشتركة .

ان عملية الوحدة الامريكية التى يدافع عنها الرئيس جوزيلينو كوبيتشيك رئيس جمهورية البرازيل السابق تعكس هذا الخيال ، والروح التى يتطلبها الموقف الحاضر ، وقد وجد هذا المفهوم القارى فى الولايات المتحدة شبيها له فى اقتراح المحافظ نلسون روكفلر بانشاء اتحاد اقتصادى أمريكى . والقدرة على مواجهة هذا الاختيار هى التحدى الذى ساد القطاع الاقليمى الامريكى أخيرا .

زعامة المجلس

ان الزعامة اللازمة لمواجهة هذا التحدى وابطال الاتجاهات الخطيرة التى ظهرت أخيرا ، وتنشيط برنامج ايجابى للعمل الانشائى ، كان يمكنها أن تنشأ بنجاح عن مصادر عدة .

وكان الاكثر منطقيا داخل المنظمة توقع هذه الزعامة من مجلس المنظمة . وهو بحسب نصوص الميثاق اللجنة التنفيذية فى الجهاز الامريكى المكونة من ممثلين برتبة سفراء من كل دولة من الدول الاعضاء يعقدون جلسة مستمرة ، وعلى ذلك يكون فى وضع لا يمارس فيه اشرافا عاما على شئون المنظمة فحسب ، بل ويتخذ ايضا اجراء سريعا فى أحوال الضرورة . وتمارس عضوية المجلس وظيفة ذات شقين : أولا كممثلين لدول ذات سيادة ، وآخرا كهيئة مشتركة لدفع الرخاء الجماعى ووحدة وتضامن اتحاد الدول الامريكية .

والمجلس أكثر أهمية من المؤتمر الامريكى فى مأثيره العام ، وبرغم أن الاخير هو الجهاز الاعلى فى المنظمة فانه هيئة خاصة تجمع كل خمسة أعوام فقط ، وفضلا على ذلك فان للمجلس علاقة بكل وكالة أخرى فى المنظمة . ولبس هناك جهاز آخر فى وضع أفضل يسمح بتقدير عناصر القوة والعنف واصدار توصيات مناسبة للحكومات والمؤتمر الامريكى .

والمجلس الاقتصادى والاجتماعى والمجلس الثقافى ومجلس الفقهاء — كلها أجهزة تابعة لمجلس المنظمة . والاتحاد الامريكى مسئول عن قيامها بواجباتها والاتفاقيات بين المجلس والوكالات الخاصة تلزمها بأن تعرض برامج عملها وميزانيتها على المجلس ، وتمنح المجلس سلطة اشراف هامة فى المسائل المتعلقة بالتغيرات المالية والتنظيمية .

ويجوز للمجلس بمقتضي الميثاق وطبق قرار خاص اصدار توصيات للحكومات وللمؤتمر الامريكى فى اية مسألة تؤثر على قيام المنظمة بوظيفتها .

ومع ذلك فان المجلس لم يقدر طبقا لامكانياته ، وقد يكون هذا

راجعا الى مدى عضويته ، وهى ليست مرتفعة كما يجب أن تكون . ومع نمو التنظيم الدولى وتزايد الطلبات على الحكومات للاشتراك فى المؤسسات الدولية فان ذلك يكون مفهوما اذا تناقص مدى التمثيل فى بعض الاحيان ، وقد يكون موضوع البحث العام هو الدراسة المقارنة للشخصيات التى كونت فى أوقات مختلفة عضوية الهيئة التنظيمية القديمة للاتحاد الامريكى والتى عملت فى السنوات الاخيرة فى مجلس منظمة الدول الامريكية .

وعلى أية حال ، فان الفشل فى التقدير ، قد يكون راجعا — وهذا أكثر احتمالا — الى الضعف الجوهرى الذى نشأ داخل المنظمة . فالمسائل الرئيسية التى عرضت على المجلس خلال السنوات العشر الماضية هى تلك المسائل التى طلب منه النظر فيها اعتباره الهيئة المؤقتة للتشاور بمقتضى معاهدة ريو للمعونة المشتركة. وكانت هذه المسائل هى السبب الوحيد فى وجوده فى كثير من النواحى .

وبدون التقليل من أهمية هذه المسائل فانها هى التى تتجه الى التفرقة والانفصال بدلا من التوحيد .

وقد انحدرت مناقشات المجلس بتكرار متزايد الى مهاترات حامية لاذعة مرة ، ومن ثم فقد ساهم المجلس قليلا فى تطور روح تلك الوحدة التى تعتبر فرضا أساسيا تقوم عليه المنظمة .

وقد عرض المحافظ نلسون روكفلر فى احدى خطبه أخيرا فكرة اتحاد أمم نصف الكرة الغربى ، وبرغم أن الفكرة قد تبدو خيالية فى عام ١٩٦٠ فانها احتمال بعيد المدى لاينبغى استبعاده باستخفاف ، فهى هدف ينبغى على دعاة الوحدة الامريكية أن يثبتوا أنظارهم عليه دائما . وربما أصبحت هذه الوحدة حقيقية واقعة فى فترة من الزمن مساوية لتلك الفترة التى انقضت بين الاقتراح الاول

الذى قدمه سيمون بوليفار فى عام ١٨٢٥ لعقد ميثاق أمن أمريكى والتوقيع الفعلى على معاهدة ريو للمعونة المشـــتركة فى عام ١٩٤٧ .

وعلى أية حال فهذه هى الروح التى ينبغى أن تدفع مجلس المنظمة فى وظيفته المشتركة ، وهى روح كانت لسوء الحظ غير موجودة بوضوح خلال العقد الماضي .

وربما كان عجز المجلس عن أن يؤدى دورا أكثر ايجابية فى العلاقات الامريكية راجعا أيضا الى نقص الثقة الغريزى من جانب الحكومات الاعضاء والى عدم الرغبة فى تفويض المجلس ســـلطة كبيرة جدا بسبب وضعه الطبيعى فى واشنجتون .

وبهذه المناسبة لايزال المجلس يعمل فى ظل تراث الماضي عندما كان وزير خارجية الولايات المتحدة هو الرئيس بحكم منصبه وعندما كانت الحكومات الاخرى ممثلة بمبعوثيها الدبلوماسيين فى واشنجتون وعندما كان عدم وجود علاقات دبلوماسية مع الولايات المتحدة يعنى أيضا عدم التمثيل فى المجلس .

هذه القواعد التنظيمية تذكر أيضـــا بملاحظة وزير الخارجية الذى يقرر أنه قد ذكر ، عندما كانت مسألة موقع الدار الجديدة للاتحاد الامريكى موضع نظر مرة أخرى فى عام ١٩٠٧ أن موقع البناء قليل الاهمية عنده طالما كان ملائما لوزارة الخارجية .

وبرغم أن هذا الوضع كان شيئا خاصا بالماضي فانه لايزال مثل سحابة تهدد المجلس . ويفسر رفض واضعى الميثاق منح المجلس سلطة واسعة لاتخاذ اجراء فى كل مسألة تؤثر على التضـــامن والرخاء العام فى الجمهوريات الامريكية ، كما يفسر ســـبب قصر سلطة المجلس على تلك المسائل المخولة له خصيصا بوســـاطة المؤتمر الامريكى أو اجتماع التشاور . وهو اتجاه ينعكس فى بيان

مندوب شيلى فى بوجوتا عام ١٩٤٨ الذى يقول : « ليس من الملائم ان يكون مقر النشاط الامريكى كله فى واشنجون » . ويفسر أيضا لماذا كان عدد من الوفود مستعدا فى ذلك الوقت لتعديل معاهده ريودى جانيرو للمعونة المشتركة كى يعهد بسلطات المجلس المبينة فى نلك المعاهدة الى هيئة أخرى .

ومما يثبت ان هذا الاتجاه كان أكثر من أن يكون رأيا شخصيا لمندوب فرد ، وأنه كان يعكس شعورا واسع الانتشار بين الدول الاعضاء انما هو الاجراء الذى اتخذه المؤتمر الامريكى العاشر فى كاراكاس عام ١٩٥٤ الذى يكرر تأكيد قرار حرمان المجلس من السلطة السياسية العامة .

ومن المحتم أن يثار التساؤل : هل هناك تركيز شديد جدا للسلطة الامريكية فى واشنجتون ؟ واذا أقيم مقر المجلس فى مكان آخر غير واشنجتون ، فهل يكون هناك استعداد من جانب الحكومات الاعضاء لتفويضه سلطة أكبر،وربما أيضا السلطة الخاصة بالتصرف فى كل موضوع يؤثر على تضامن ورخاء الجمهوريات الامريكية العام ؟ وهل تكون الحكومات راغبة أيضا ، فى تلك الحالة ، فى رفع مستوى تمثيلها حتى يستطيع المجلس أن يضطلع بكفاية بمسئولياته المناسبة له ؟ اذا كان الامر كذلك ، فانه يجدد التفكير فى هذا النقل .

وبالاضافة الى المجلس ، فان واشنجنون هى مقر الاتحاد الامريكى والسكرتارية العامة للمنظمة ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية ، وهيئة دفاع الدول الامريكية وبنك التنمية للدول الامريكية . ويمثل هذا تركيزا جسيما فى الوكالات . ومن السهل زيادة تأكيد المقر الطبيعى لنشاط ما ، ولكن لاينبغى التقليل من أهمية تأثيره السيكولوجى ، فما يؤثر على رد الفعل الرسمى والشعبى ليس هو مايتم عمله فحسب ، بل أين وكيف

يتم أيضا ؟ والرغبة فى درجة من اللامركزية بالتأكيد موضوع جدير بالدراسة ، سواء من جانب المؤتمر الامريكى أو من جانب هيئة مناسبة أخرى فى المنظمة .

زعامة السكرتارية

ينبغى فى تحقيق أغراض منظمة الدول الامريكية البعيدة المدى وتنفيذ برامج التعاون الامريكى الانشائية توقع ظهور درجة كبيرة من الزعامة من السكرتارية العامة .

وينبغى أن تكون زعامة السكرتارية بالضرورة من نوع خاص. فهى زعامة « تقود وتوجه » بدلا من أنها « تدير وتأمر » وهى تحصل على نفوذها من الثقة بأن السكرتارية قادرة على أن توحى فى الحكومات والهيئات التمثيلية التى ينتظر أن تخدمها . وأى ادعاء من جانب السكرتارية لتؤدى دورا آخر غير دور ثانوى ومن وراء الكواليس ، وأى طموح قد يساورها للادارة واملاء رأيها ليس ذلك مخالفا للغرض الاساسي الذى ينتظر أن تمارس السكرتارية على أساسه عملها فحسب ، بل سرعان مايدمر أى تأثير قد يكون فى امكانها ممارسته .

ان وجوب أن تكون هذه السلطة غير مباشرة بدلا من أن تكون مباشرة ، لا يقلل بأية حال من تأثيرها . ويجب استخدامها بحذر ، ولكنها اذا استخدمت استخداما صحيحا أمكن أن تكون عونا قيما فى العمل كمرشد وكطرق موضحة للعمل .

وتدل الزعامة من السكرتارية على حسن التنظيم واستعداد وادارة الموظفين الفنيين والاداريين وعلى توافر شعور مرتفع بالمسئولية ، وعلى الاخلاص لاغراض المنظمة . وينبغى عليهم أن يدركوا أنهم قبلوا مسئولية تفوق مسئولية رعايا وموظفى جمهورية

بمفردها وينبغي أن يبث فيهم روح الموظف المدنى الدولى القادر على اخضاع الشعور والميول الوطنية للأغراض الدولية للمنظمة .

ولا يمكن توقع زعامة من سكرتارية يمزقها النزاع والشقاق ، فالسكرتارية الضعيفة التنظيم السيئة الادارة والعاجزة تسيء الى نفسها بقدر ما تسيء الى المنظمة . فهى ليست انعكاسا على الادارة فحسب ، بل على الادارة والمجلس باعتباره الجهاز المسئول بوساطة الاتحاد الامريكى عن القيام بالوظائف المخصصة لها .

والسكرتير العام لمنظمة الدول الامريكية صورة اقليمية للسكرتير العام للامم المتحدة . ولا يتصور ، مهما يكن ، أنه سيعهد اليه يوما ما بالمبادرة أو بالسلطة التى يمارسها السكرتير العام للمنظمة العالمية . وفيما عدا الصلاحيات الشخصية فلا يتفق مع طباع الممثلين الحكوميين ولا الظروف التى يعمل فى ظلها الجهاز الاقليمى الامريكى — أن يعهد الى أى شخص بمفرده بالسلطات المعهودة الى السكرتير العام للامم المتحدة .

ولا يختلف ميثاق الأمم المتحدة وميثاق منظمة الدول الامريكية كثيرا فى نصوصهما عن سلطات وواجبات السكرتير العام ، فكلاهما موظف ادارى رئيسي ، وكلاهما مطلوب منه تقديم تقارير سنوية عن عمل منظمته المختصة .

ويعترف ميثاق الامم المتحدة بصفة خاصة بحق السكرتير العام فى « توجيه نظر مجلس الامن الى أية مسألة قد تهدد فى رأيه المحافظة على السلام والامن الدوليين » وبمقتضى ميثاق منظمة الدول الامريكية يشترك السكرتير العام بحق ابداء الرأى بدون تصويت فى مداولات المؤتمر الامريكى واجتماع مشاورات وزراء الخارجية ، والمؤتمرات والمجالس الخاصة وأجهزتها .

وفى ممارسة هذا الامتياز ينبغى الافتراض بأن السكرتير العام لمنظمة الدول الامريكية يملك درجة من المبادأة فى أنه يحدد . متى يتكلم ؟ وماذا يقول ؟ . وأن سلطته بلا أدنى ريب يمكن أن تكون على الاقل فى قوة وبعد مدى سلطة السكرتير العام للأمم المتحدة ، ولكن ليست هذه هى الطريقة التى تطورت بها وظيفة السكرتير العام لمنظمة الدول الامريكية ، فأعمال وظيفته مقصورة بنوع خاص تقريبا على ادارة الاتحاد الامريكى ، وكان تدخله فى مداولات المجلس والمؤتمر محددا بصورة واسعة باعداد وتهيئة أعمال السكرتارية .

وكثيرا مايعهد فى الامم المتحدة الى السكرتير العام ببحث بل وتنفيذ قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة ذات الطابع السياسي الى درجة كبيرة .

وعلى عكس ذلك فان تحقيقات جمع الحقائق فى منظمة الدول الامريكية لتمكين مجلس المنظمة من العمل كجهاز مشاورات مؤقت — كان يقوم بها بلا تغيير لجان مكونة من أعضاء المجلس نفسه بدلا من الاضطلاع بها عن طريق السكرتارية العامة .

وليس التقرير السنوى للسكرتير العام للامم المتحدة مجرد عرض فعلى لعمل تم خلال العام السابق فحسب ، بل يستخدم أيضا بوساطة السكرتير العام كوسيلة للتعبير عن آرائه فى المسائل السياسية الهامة المعلقة أمام المنظمة . وفى السنوات القليلة الاولى التالية على انجاز ميثاق بوجوتا فكر السكرتير العام لمنظمة الدول الامريكية أيضا فى استخدام تقريره السنوى كوسيلة للتعليق على المسائل الجارية .

وكان رد الفعل فى المجلس على أية حال غير راض جدا ، حتى لقد أوقفت التجربة ، وأصبحت التقارير السنوية منذ ذلك

الوقت مقصورة على الرد الفعلى فقط . ومنذ ذلك الحين لم يتوافر لأى سكرتير عام التهور الذى يمكنه من التعبير عن رأيه ، الا فى عبارات عامة واهية فى اية مسألة ذات أهمية لنصف الكرة .

ومن الشواذ الغريبة أنه خلال العقد الماضي عندما كان انتاج منظمة الدول الامريكية قليلا ، وفى الوقت الذى كانت مكانتها فى عملية انتقاص مستمرة ، كان حجم سكرتاريتها وتكاليف عملها متزايدين طوال الوقت . ويعتبر قانون باركنسون ثابت الدلالة بطريقة بارزة على البيروقراطية فى منظمة الدول الامريكية .

ولقد أدخل ميثاق المنظمة ضمن اطاره وخلق بناء محكما من الاجهزة والاجهزة الفرعية ، ومن الوكالات الدائمة ، والوكالات الخاصة والمنظمات والمجالس والهيئات واللجان الخاصة — ولها جميعها هيئات ادارتها من الممثلين الحكوميين الرسميين كما أن لها كلها سكرتارياتها .

والتركيب معقد جدا حتى ان كثيرا من الحكومات وعددا ليس قليلا من أولئك المسئولين مباشرة عن ادارته لا يألفون تشعبه أو العلاقات المتبادلة بين أجزائه المختلفة واعتماد بعضها على بعضها الآخر .

وفى الاعوام التى انقضت منذ توقيع الميثاق ، قام قليل من هذه الاجهزة بعمله بالطريقة المنتظرة وكما يحدث بصورة ليست نادرة فى ظل هذه الظروف أن تنشأ وسائل جديدة لبحث سبب الفشل واقتراح الاجراءات العلاجية التى تبدو ضرورية .

والحالات الدالة على ذلك هى لجنة الممثلين الرياسية المعينة عام ١٩٥٦ على اثر اجتماع رؤساء الجمهوريات الامريكية فى بناما، ولجنة الواحد والعشرين المعينة فى سبتمبر عام ١٩٥٨ لدراسة « صياغة اجراءات اضافية للتعاون الاقتصادى » . وليس هناك

ما يبين أن الاقتراحات الصادرة عن هذه الجماعات قد حلت أية مشكلات أساسية . وما تعكسه فعلا هو عدم الرضا بالوضع الراهن . وقد قدمت أيضا مبررا لكى تضيف الى البناء الشامخ القائم مما نتج عنه وجود زيادة ثابتة مستمرة فى تكاليف عمليات كل وكالة من وكالات المنظمة .

ان البيروقراطية تتمتع بقدرة غير عادية على النمو حتى فى ظل الظروف المعاكسة.فكل اجتماع وكل لجنة وكل مؤتمر يستخدم ، برغم أن نتائجه انما هى تكرار فقط للتوصيات السابقة كمبرر لزيادة مالية اضافية . وسرعان ماتصبح البيروقراطية عند البيروقراطى غاية فى ذاتها . فحجم المؤسسة هو مقياس القيمة الوحيد ، وليس ماتفعله أو كيف يتم انجازه اقتصاديا .

والبيروقراطية مثلها مثل التضخم تأكل نفسها ، وهى تتقدم بمعدل سرعة ثابت ، حتى لا يصبح فى استطاعتها تمالك نفسها أو الى أن يرفض الذين ينتظرون منهم تمويلها أن يمنحوها عونا اضافيا .

وقد تعرضت منظمة الدول الامريكية خلال السنوات العشر الماضية لنمو غير عادى فى حجم وتكاليف العمليات . وكان التضخم بالغ التطرف هنا ، مثلما كان فى الاقتصاديات الوطنية لبعض الدول الاعضاء .

وقد حدث هذا النمو بالاخص فى ميزانية الاتحاد الامريكى ، عاكسا القوة الجاذبة التى كانت ناجحة خلال العقد الماضي ، مما ادى الى مركزية فى السكرتارية العامة فى واشنجتون بنسبة متزايدة باستمرار فى كل عمليات المنظمة .

وكانت عملية المركزية والبيروقراطية هذه كبيرة جدا حتى

انها خلقت انطباعا فى كثير من الاذهان بأن المنظمة بأكملها مقرها فى واشنجتون .

والواقع أن المنظمة ليس لها مقر دائم ، فهى مستقرة فى كل دولة من الاحدى والعشرين ، حيث تتم مباشرة أى جزء من عملها. ولكن عندما يدار أو يوجه ٩٠٪ أو مايزيد من نشاطها من مكان واحد وتصرف أيضا قدرا مساويا من اعتماداتها فان الادعاء بأن مقر المنظمة الدائم فى واشنجتون أيضا يكون مفهوما برغم أنه قد يكون خاطئا .

وفى السنة المالية السابقة على توقيع الميثاق ، كانت ميزانية الاتحاد الامريكى ٨٥٠ ألف دولار فقط ، وبلغ عدد موظفيها ١٧١ مستخدما ومن الواضح أن ميزانية ماقبل الميثاق كانت منخفضة جدا ، وفى أول سنة بعده وصل الرقم الى ما يزيد قليلا عن مليونى دولار . ومنذ ذلك لم يكن النمو ثابتا فحسب بل كان يتقدم بمعدل سرعة ثابت . وقد استلزم الامر خمس سنوات (١٩٤٩ الى ١٩٥٤) كى تزيد ميزانية الاتحاد الامريكى من مليونى دولار الى ثلاثة ملايين وثلاث سنوات (١٩٥٤ — ١٩٥٧) لتقفز من ثلاثة ملايين دولار الى أربعة ملايين دولار ، وسنتين فقط (١٩٥٧ — ١٩٥٩) كى ترتفع من أربعة ملايين دولار الى خمسة ملايين وستمائة الف دولار ، وفى خلال العامين من ١٩٥٩ الى ١٩٦١ زادت الميزانية ما يقرب من ثلاثة ملايين دولار ، وفى السنة المالية ١٩٦١ — ١٩٦٢ أضيف مليون ونصف المليون ووصل المجموع الى أقل من عشرة ملايين دولار بقليل .

وخلال فترة الاثنى عشر عاما هذه ارتفع عدد موظفى الاتحاد الامريكى من ١٧١ قبل بوجوتا الى ٥٥٣ فى بداية عام ١٩٦١ بالاضافة الى عدد غير محدود غيرهم يستخدمون بعقد أو على أساس آخر مؤقت .

وبرغم أن ميزانية كل الوكالات الامريكية فى السنوات السابقة على الميثاق كانت منخفضة فانها كانت الفترة التى قدم فيها النظام الاقليمى الامريكى أعظم مساهمة فى تدعيم العلاقات بين الجمهوريات الامريكية . ولم تكن وحدة الجمهوريات الامريكية وتضامنها أقوى قبل تلك الفترة أو بعدها مطلقا . ومن المهم بالمثل أنه فى المجال الذى أنجزت فيه المنظمة الكثير خلال الاعوام الاخيرة قامت بذلك بأدنى حد من التكاليف والموظفين . ومن الواضح أن النجاح والعمل العظيم لايمكن أن يقاس بالدولارات والسنتات .

ان النمو البيروقراطى والميزانية المتزايدة بثبات خطران يجب أن تتيقظ لهما باستمرار ادارة قديرة ، ومجلس مسئول مكلف بالمراقبة .

وبذلك الخيال وتلك البصيرة اللذين يتميز بهما أول سكرتير عام للمنظمة البرتوليراس كامارجو، أدرك هذه الاخطار وحذر اياها فى أول تقرير سنوى له :

« مالم تثبت منظمة الدول الامريكية أنها قادرة واقتصادية وتتحمل المسئولية فى المواقف ، حتى لاتتم على نمط اعتباطى وعلى أساس من الإرتجالات العرضية ، كما حدث فى الماضي مع كيانات مماثلة ، فسيأتى اليوم الذى تجد فيه الحكومات الواقعة تحت ضغط وكالات التعاون الدولى الكثيرة نفسهاغير قادرة على مواجهة التزاماتها المالية بسهولة ، وسوف تفكر فى تخفيضات جسيمة ».

الفصل السابع

الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية

فى التحليل النهائى ينبغى أن تأتى الزعامة من الحكومات : فمنظمة الدول الامريكية مؤسسة حكومية ونعرض مرة أخرى ماذكره أول سكرتير عام « البرتولبراس كامارجو » حيث قال : « ان المنظمة هى ماتريده الحكومات الاعضاء أن يكون ، فالحكومات هى المنظمة وبالاخص فى حالتنا حيث ان لكل عضو صوتا مساويا فى الهيئات التى تصنع السياسة »

ويستطيع المجلس اذا شاء أن يمارس زعامة كبيرة فهو الاداة التى تعبر الحكومات بها عن آرائها بخصوص المنظمة والتى يمكن عن طريقها اعلان الآراء الجماعية لاتحاد الدول الامريكية بطريقة حسنة الى الحكومات .

ولكن السلطة النهائية فى أيدى الحكومات ويئول هذا الالتزام بالزعامة الى كل عضو كبير أو صغير فتاريخ الحركة الامريكية حافل بالمساهمات التى قدمتها الدول الاعضاء فى المنظمة . وقد ظهرت

المعونات الجماعية لاعضاء أمريكا اللاتينية فى أكثر من مناسبة . فقبول وادخال مبدأ عدم التدخل فى القانون الدولى لنصف الكرة الغربى وادخال المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة التى تعترف بحق الدفاع الفردى والجماعى عن النفس تقفان كروافد لمصلحة اقليمية وتضامن نصف الكرة الغربى .

ولكن المسئولية الاصلية فى صيانة وبناء النظام الاقليمى الامريكى تئول الى الولايات المتحدة . ولا ينعكس هذا بأية حال على الاعضاء الاخرين وبالطريقة التى ينتظر بها العالم الغربى عادة من الولايات المتحدة المبادأة والتوجيه ، فانه ينتظر منها أيضا فى نصف الكرة الغربى أن تمهد الطريق وتوضح الاتجاه الذى يتعين على المنظمة الاقليمية اتباعه فليست المشكلة هى زعامة الولايات المتحدة ، ولكنها فى الطريقة التى تمارس بها هذه الزعامة .

ويئول الالتزام بالزعامة الى الولايات المنحدة لا لأننا نستطيع تقديم أعظم مساهمة فحسب بل لاننا أكثر تعرضا للخطر أيضا وبرغم أن النظام الاقليمى طريق واحد فقط تسير فيه العلاقات الدولية فى نصف الكرة الغربى ، فقد استخدم فى الماضي كوسيلة نافهة فى تنفيذ أهداف السياسة الخارجية لكل الدول الاعضاء وفيها الولايات المتحدة .

وكنا نحن الذين تعهدنا بالرعاية أول مؤتمر عام للدول الامريكية سجل بداية حركة الوحدة الامريكية عام ١٨٩٠ — وكنا نحن دائما أقوى مناضليها وكان مصير حركة الوحدة الامريكية يدور دائما حول الولايات المتحدة وعلاقاتها بالجمهوريات الامريكية الاخرى ، وعندما كانت هذه العلاقات ناجحة كانت الوحدة الامريكية تنجح أيضا . وعندما كانت هذه العلاقات تسوء كانت حركة الوحدة الامريكية يصيبها الأذى..

والعلاقة المتقابلة بين النظام الاقليمى الامريكى والعلاقات بين

الولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية ظاهرة بصورة مسترعية للنظر فى مقارنة حظهما خلال العقود الخمسة الاولى من القرن العشرين .

فخلال الفترة من ١٩٠٠ الى ١٩٣٠ تعرضت علاقات الولايات المتحدة مع أمريكا اللاتينية للتأخر والتدهور ، فقد تميزت بملحق تيودور روزفلت لمبدأ مونرو وهو الذى انتحلنا بمقتضاه دور الوصي بتجربته الملازمة فى التدخل المنفردللمحافظة على النظام والاستقرار وبسياسة ويلسون القائمة على الاعتراف « القانونى » بدلا من الاعتراف الفعلى بالحكومات الجديدة وممارسة « دبلوماسية الدولار » التى فكرنا بمقتضاها فى السيطرة على السياسات المالية للحكومات الاخرى واستخدام راس المال الامريكى كأداة للسياسة الخارجية ، واتجه رد الفعل فى أمريكا اللاتينية ازاء هذه السياسات والاعمال الى أن يصبح أكثر خطورة وصراحة ، ومن المحتم أنه كان لهذا أثر على النظام الاقليمى الامريكى ، وظهر هذا لاول مرة على نطاق ضيق فى مؤتمر الاتحاد الامريكى الخامس فى سنتياجو عام ١٩٢٣ وبلغ التنديد ذروته فى عام ١٩٢٨ فى المؤتمر السادس فى هافانا فى مناقشة دارت حول مبدأ أنه « لا يحق لاية دولة التدخل فى الشئون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى » وكانت القضية خلافا بين الولايات المتحدة من جهة وأقطار أمريكا اللاتينية من جهة أخرى ، ولكن كان من رأى عدد غير قليل من المعلقين أن مؤتمر هافانا علامة على نهاية حركة الوحدة الامريكية ذاتها .

والواقع أنه سجل بداية جديدة لأنه أدى الى أن نعيد الولايات المتحدة بحث سياستها فى أمريكا اللاتينية ، ونتيجة لذلك حذف ملحق روزفلت من مبدأ مونرو وعادت لذلك المبدأ الوطنى مبادئه الاساسيةالاصلية وتم التخلى عن ممارسةالتدخل وعادت سياستها فى الاعتراف الى ميعادها التقلبدى فى السيطرة الفعلية ، وفى

النهاية أعلنت سياسة حق الجوار بوساطة فرانكلين د روزفلت . ولم تتحسن علاقات الولايات المتحدة بأمريكا اللاتينية فحسب نتيجة هذه التغيرات ، بل تحولت الى حركة الوحدة الامريكية ونظام العلاقات الامريكية كله وأعيدت اليها الحياة من جديد .

ولم تكن العلاقات بين الدول الامريكية أكثر استقرارا من قبل وفى الوقت الذى دخلنا فيه الحرب العالمية الثانية كانت الوحدة والتضامن بين الجمهوريات الامريكية قد وصلت الى أعلى مستوى فى التاريخ . واستمرت هذه العاطفة بعد سنوات الحرب وبلغت ذروتها فى توقيع معاهدة المعونة المشتركة فى ريودى جانيرو عام ١٩٤٧ ، وميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا عام ١٩٤٨ .

ونحن اليوم فى مرحلة يمكن مقارنتها بمرحلة عام ١٩٢٨ من ناحية علاقاتنا مع أمريكا اللاتينية وحالة النظام الاقليمى الامريكى ، وقد دار جدل كبير فى الحملة السياسية عام ١٩٦٠ بخصوص احتمال أن المركز الدولى للولايات المتحدة مرتفع كل الوقت أو منخفض كل الوقت . ولا يمكن أن يكون هناك شك فى ذهن اى انسان فى أن علاقاتنا مع أمريكا اللاتينية ليست الآن كما كانت عام ١٩٤٨ ، وبهذا التأخر حدث تدهور مطابق فى تأثير النظام الاقليمى الامريكى ، ولا تقوم منظمة الدول الامريكية بحسب تنظيمها وعملها الآن بالواجبات الملقاة على عاتقها ؛ ولا تحقق الاغراض التى أنشئت من أجلها . وكما استخلص مؤلف بحث جديد أعد للجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ « تستطيع منظمة الدول الامريكية أن تذوى اذا استمرت فى الفشل فى تحقيق الامانى العظيمة لاعضائها » .

ويعتمد امكان تصحيح هذا الوضع على نوع الزعامة التى تستطيع الولايات المتحدة تقديمها . ولا تستطيع أية أمة تتظاهر

بموقف الزعامة أن تهمل طويلا مسئولياتها بدون أن تضعف موقفها وأن تقلل من أهمية المنظمة التى تقودها .

ويمكن التعبير عن الزعامة بطرق كثيرة وهى لاتتضمن السيطرة اطلاقـــا « فتكتيكات » مثل تهديدات نيكيتا خروشـــوف باطلاق الصواريخ ليس لها وزن بين أمم نصف الكرة الغربى حيث تجاوزت ذلك الاسلوب منذ نصف قرن تقريبا بالتخلى عن سياسة « العصـــا الغليظة » وقبل مبدأ عدم التدخل .

ويمكن ممارسة الزعامة بصورة محدودة أو واسعة وتوجيهها الى مسائل ذات أهمية خاصة لنا أو مجابهة كل مشكلة تكون ذات أهمية لايةدولة عضو ، ويمكن توضيحها بصورة أشد تأثيرا بالتصرف فى كل ناحية كعضو فى الاتحاد الامريكى عضو من واحد وعشرين عضوا مستعد للاعتراف بوضع ووجهة نظر كل عضـــو آخر فى الاتحاد . ومستعد للاهتمام بمشكلات الآخرين بقدر ما ننتظر منهم أن يهتموا بمشكلاتنا .

وتكشف الزعامة عن نفسها فى المسائل الصـــغرى مثلما تكشف عن نفسها فى المســـائل الكبرى ، فلا ينبغى علينا مثلا التمسك بأن يحل أمريكى محل أمريكى آخر فى منصـــب أمريكى عندما تكون هذه الخلافة مناقضة لروح الميثاق وضد نظم المجلس الصريحة مثلما حدث عام ١٩٥٨ عندما أصبح منصب الســـكرتير العام المساعد شاغرا .

ولا ينبغى علينا كذلك التمسك بأن يكون مقر وكالة الدول الامريكية فى واشنجتون بعد أن وافقت أغلبية الدول الاعضاء على أن يكون مقرها فى مكان آخر كما فعلنا عام ١٩٥٩ عندما أقيم بنك التنمية للدول الامريكية فى واشنجتون بدلا من كاراكاس

ويجب ألا نتطرف فى معارضة انتخاب ممثل لرياسة وكالة

أمريكية لمجرد أننا لا نميل الى حكومة بلده ، كما فعلنا فى عــام ١٩٦٠ لمنع كوبى أن يكون رئيسا للمجلس الاقتصادي والاجتماعى وهو منصب كان يستحقه نتيجة لسابقة مقررة كما كان ذاكفاية جدا لشغله .

ومن الغريب جدا أن الممثل المشار اليه كان معارضا لسياسات فيدل كاسترو قدر معارضتنا لها كما اتضح من استقالته اللاحقة من خدمة الخارجية الكوبية .

ان أحداثا مثل هذه لاخطورة لها فى ذاتها ، فالمسائل التى تتضمنها غير هامة ، ولكن أثرها المتراكم ليس طفيفا على كــل عمليات المنظمة وفى التأثير على موقف الدول الاخــرى تجاهنا وتجاه المنظمة .

وخلال العقد الماضي كان اهتمام الولايات المتحدة بالمنظمة الاقليمية الامريكية مقصورا بدرجة كبيرة على ملامحها السياسية، تلك الملامح المتعلقة بالسلام والأمن ، ومن المفهوم أن هذا ينبغى أن يكون الاهتمام الاساسي ، والواقع أنه اقترح ذات مرة أن يقتصر نشاط المنظمة على هذه الناحية ، وأن تترك المشــكلات الاخرى لمعالجتها بوسائل أخرى من المحادثات الدولية .

ولكن هــذا لا يمكن أن يكون ، فالأمن ليس ظرفا مطلقــا ، وسرعان ما يضعف وضــعه مالم يعزز بأعمال ايجابية فى مجالات أخرى ، وينبغى أن يتقدم الوحدة بين الدول على طول كل الجهات، وبهذه الطريقة فقط يمكن تدعيم صــورة الأمن وجعلها أكثر أمنا أيضا .

وبسبب الفشل فى التقــدم فى جهات أخرى ثارت شــكوك وهواجس فيما يتعلق بمظاهر الامن فى نظام نصف الكرة الغربى، ولا يكفى أن يضمن الالتزام بالامن الجماعى والمعونة المشــتركة

فى معاهدة او ان يصدق على هذه المعاهدة من جانب الاحدى والعشرين حكومة الاعضاء فى منظمة الدول الامريكية فان مبادىء المعاهدة كان ينبغى ان تواجه اختبار الحرب العالمية الثانية .

والسؤال الذى يجب أن نوجهه لانفسنا هو : ما مدى ضمان ودقة استقرار هذه الصورة من المعونة المشـــتركة فى الوقت الحاضر ؟ هل تواجه الاختبار اليوم كما فعلت فى عام ١٩٤٢ ؟ أن تجربة عام ١٩٦٠ عندما انعقد اجتماع مشاورات وزراء الخارجية الامريكية السابع فى سان جوزيه بكوستاريكا ليست مطمئنة جدا فى هذا الصدد ، فبمقارنته بالموقف الذى اتخذته الجمهـــوريات الامريكية فى عام ١٩٥٤ يبدو أن القرار الذى تم الوصـــول اليه فى سان جوزيه عام ١٩٦٠ يمثل اضعافا لمبدأ الامن الجماعى .

وفى عام ١٩٥٤ أعلنت الجمهـــوريات الامريكية فى المؤتمر الامريكى العاشر المنعقد فى كاراكاس أن الســـيطرة على الانظمة السياسية لاية دولة امريكية من جانب الحركة الشـــيوعية الدولية تشكل تهديدا لسيادة الدول الامريكية واســـتقلالها السياسي وهو يستلزم عقد اجتماع لوزراء الخارجية للنظر فى اتخاذ اجراء مناسب طبقا للمعاهدات القـــائمة ، ومع ذلك ففى عـــام ١٩٦٠ وأمام ما اعتبرناه تهديدا مباشرا وايجابيا من الحركة الشـــيوعية الدولية وسيطرتها على الانظمة السياسية فى دولة أمريكية كان أبعد مدى استعد وزراء الخارجية الامريكية للذهاب اليه فى سان جوزيه انما هو اتخاذ قرار بادانة التدخل ولكنهم لم يكونوا مســـتعدين لاتخاذ اى أجراء لمواجهة الخطر .

وقد أوضح الرئيس كنيدى فى أول بيان له عن رســـــالة الاتحاد أن أحد الاهداف الاولى لسياسته « أن يعمل مندوبوه فى منظمة الدول الامريكية مع مندوبى الاعضـــاء الاخرى على تقـــوية

هذه الهيئة باعتبارها أداة للمحافظة على السلام ومنع السيطرة الخارجية فى أى مكان فى نصف الكرة الغربى .

وينبغى تقوية الوظائف السياسية لمنظمة الدول الامريكية فى المحافظة على السلام والأمن فهى الاسس التى يقوم عليها البناء بأكمله . فاذا فشلت فى هذا المجال فشلت المنظمة نفسها .

وأنجح الطرق لتقوية ملامح المنظمة الاقليمية السياسية هى تقوية أوجه نشاطها فى مجالات الجهود الامريكية الاخرى . ومهما يكن من أمر مصلحتنا الاساسية فان الدول الاعضاء الاخرى لها مصالحها ، وأعظم المشكلات التى تواجهها أهمية منذ الحرب العالمية الثانية هى مشكلات التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعى. وينبغى علينا احترام وجهة النظر هذه ، كما ينبغى علينا الاشتراك فى اشباع الرغبة والتصميم على ايجاد حلول لهذه المشكلات الملحة .

والواقع أن منظمة الدول الامريكية لم تفعل فى هذا المجال شيئا . فهى اليوم فى الوضع نفسه من ناحية نظر مشكلات القارة الاقتصادية والاجتماعية ذلك الوضع الذى كانت فيه منذ اثنى عشر عاما .

ويتوقف احتمال أنها ستفعل أكثر من ذلك بصورة كبيرة على الولايات المتحدة وعلى الموقف المستعدة لاتخاذه ، وعلى السياسات الراغبة فى اتباعها ومدى استعدادها لاستخدام تسهيلات المنظمة الجماعية فى معالجة مشكلات الدول الاعضاء الاخرى الاقتصادية . وتفضيل الولايات المتحدة الامريكية لمعالجة المشكلات الاقتصادية معالجة ثنائية أمر مفهوم ، فهى تقدم مرونة أعظم فى المفاوضات. وبالنظر الى تنوع المشكلات التى تظهر فانه يمكن معالجة الكثير منها على أساس بلد بعد الآخر . ولكن فى الاهتمام بتقوية تلك الملامح

فى النظام الاقليمى الذى نهتم به اهتماما خاصا .. ينبغى علينا أن نحاول أن ندخل فى المنظمة الاجراءات ذات الطابع الاقتصادى والاجتماعى التى يهتم بها الاعضاء الآخرون اهتماما عظيما والتى تؤدى الى العلاج الجماعى .

وليس هناك سبب لضرورة اشتراك أمم أمريكا اللاتينية مع أقطار العالم الاخرى فى مسائل التعاون الاقتصادى أكثر من اشتراكها فى المسائل السياسية . ففى المجال السياسي نعترف ونشاركهم فى الاستقلال الذاتى الاقليمى فى معالجة المشكلات الاقتصادية ، وفى تقرير الاجراءات التى ينبغى اتخاذها للمحافظة على السلام ، وضمان الأمن فى القارة . وقد نجحنا فى عام ١٩٦٠ خاصة فى تأكيد هذه الصورة من الاستغلال الذاتى الاقليمى بدلا من الاعتماد على قوى من خارج القارة أو على الامم المتحدة .

وقد تردد هذا بالمثل بوساطة الرئيس كنيدى فى خطابه الافتتاحى عندما قال : اننا نعرض على الجمهوريات الشقيقة جنوب حدودنا تعهدا خاصا لنحول كلماتنا الطيبة الى افعال طيبة باقامة حلف جديد للتقدم لمساعدة الرجال الاحرار والحكومات الحرة على طرح أغلال الفقر ، ولكن أملنا أن هذه الثورة السلمية لايمكن أن تصبح فريسة للقوة المعادية . وليعرف كل جيراننا أننا سنشترك معهم فى دفع العدوان والطغيان فى أى مكان فى الامريكتين ، ولتعرف كل دولة أخرى أن نصف الكرة الغربى قد عقد النية على أن يكون سيد نفسه .

وينبغى ان تمتد صورة الاستغلال الذاتى الاقليمى القوية الوضوح فى الميدان السياسي بالمثل الى الميدان الاقتصادى فالمشكلات الاقتصادية الامريكية لاتقل عن المشكلات السياسبة ، وينبغى مواجهتها ضمن اطار النظام الاقليمى الامريكى وفى روح من وحدة الدول الامريكية .

ان المعونة الاقتصادية والمساعدة الاقتصادية اصطلاحات كبيرة مباشرة عن طريق المنح والهبات وغيرهما من الطغيان ومهما يكن الشكل الذى تتخذه العلاقات الاقتصادية فى أقسام أخرى من العالم فانه ليس الشكل الذى ينبغى اتخاذه فى أمريكا اللاتينية. فالتعاون الاقتصادى المنتشر بهذا الشكل وبذلك المضمون قد يلحق ضررا بليغا بالنظام الاقليمى الامريكى .

وقد أعلن الامريكيون اللاتينيون مرارا أنهم لاينشدون المعونة بهذا المعنى من الاصطلاح ، وان ماينشدونه وما يحق لهم انتظاره كأعضاء فى الاتحاد الامريكى هو المراعاة الملائمة لمشكلاتهم والاشتراك الكامل فى حلها وفقا للمبادىء التى اختيرت والتسهيلات التى تقررت فى المنظمة الاقليمية الامريكية .

وعلى النقيض من المنح والهبات ، يهتم الامريكيون اللاتينيون بالقروض لرفع تطورهم الاقتصادى . وقد تأخر قيام بنك التنمية للدول الامريكية طويلا ولكنه مع ذلك مظهر سار للمشاركة الاقتصادية .

وينبغى أن تكون المزايا السيكلوجية الناشئة عن قيامه فى عظمة الفوائد المادية الناتجة عن عمله ولا يقل استقرار أسواق وأسعار السلع الاساسية أهمية عن القروض الخاصة بالأمن الاقتصادى لأمريكا اللاتينية . فتقديم معونة اقتصادية ومساعدة مالية لايفيد عندما تقوض أسس اقتصادياتها القائمة عن طريق تدهور الاسعار وهبوط الطلب على منتجات تصديرها الرئيسية .

وهنا قد يحسن بنا أن نسأل أنفسنا : هل نحن صالحون كما ينبغى لتحقيق هذا الاستقرار ؟

ونظرا لأهمية البن فى اقتصاد الكثير من أقطار أمريكا اللاتينية

فهل هناك أى سبب فى أننا لم نقبل مبرراتهم منذ عدة سنوات وندخل فى اتفاقية أمريكية لتثبيت حصص استيراد البن الى الولايات المتحدة . وكان لرفضنا أثر فى تنشيط انتاج سلعة مفرطة الانتاج من قبل ، وهى نتيجة ليست فى المدى الطويل فى مصلحة الاقطار المنتجة للبن فى افريقية ، كما أنها بالتأكيد ليست فى مصلحة أقطار أمريكا اللاتينية . وربما كانت المفاوضات الاخيرة لعقد اتفاقية بين الاقطار المنتجة للبن نفسها ناقصة ولكنها نادرا ماحلت المشكلة .

وبالمثل فى اتخاذ سياسات اقتصادية وطنية مثل فرض نظام الحصص على الرصاص والزنك ، وتقييد واردات البترول وزيادة التعريفة الجمركية على واردات الصوف ، فكيف والى أى حد ينبغى علينا أن نضع فى اعتبارنا ماقد يكون لمثل هذه الاجراءات من تأثير على اقتصـاديات الاعضاء الآخرين فى الاتحاد الأمريكى ؟ وهنا مرة أخرى يمكن فى معالجتنا لمثل هذه المشكلات القيام بأكثر مما تم باستخدام تسهيلات المنظمة الاقليمية .

ان تطور اجراءات المشاورات هو أحد الاعمال الكبرى للنظام الامريكى ، وهى تجربة يجتمع بمقتضاها ممثلو الاقطار الكثيرة لنظر المشكلات العاجلة ذات الأهمية المشتركة وقد وصل هذا الاجراء الى أسمى تعبير له فى الميدان السياسي ، فى مجال السـلام والأمن .

ومن المؤكد تقريبا أن يأتى لاجراء التشاور الاقتصادى فى الوقت المناسب . وقد يختلف شكله وطريقة عمله عن ذلك الشكل وطريقة العمل التى ظهرت فى الميدان السياسي ، وقد تكون بدايته ، كما فى المرحلة الاخيرة متواضعة ولكن حتى البداية المتواضعة التى تتضمن فقط تبادل الآراء بدون ارتباطات ملزمة قد تكون نافعة اذ سوف تمكن على الاقل الاطراف صاحبة الشأن من توضيح مواقفها

وستكشف التأثيرات على اقتصاديات جميع البلاد عن أى اجراء قد تفكر فيه أية واحدة منها .

ومما تحتاج اليه المنظمة الاقليمية الامريكية فوق كل شيء آخر تغيير الموقف وبالاخص من جانب الولايات المتحدة الامريكية فبنك التنمية للدول الامريكية وصندوق النقد الامريكى للتقدم الاجتماعى المقترح أخيرا خطوتان فى الاتجاه الصحيح ، ولكن مالم يمكننا النظر الي علاقاتنا بأمريكا اللاتينية نظرة صحيحة فسيكون الاختلاف ضئيلاً فى النتيجة النهائية سواء خصصنا خمسة ملايين دولار أو خمسة بلايين أو التلاثين بليونا التى اقترحها فيدل كاسترو .

ان ضعف منظمة نصف الكرة الغربى فى معالجة مشـكلات العقد الماضي انما هو أصلا ضعف سيكولوجى . وهو ضعف يظهر فى عدم القدرة على أن يعيد الى المشكلات الاقتصادية الحالية الروح التى كانت قوية الموضوع فى خلال الثلاثينات والاربعينات عندما كانت الجمهوريات الامريكية تعالج المشـكلات السياسية الاساسية فى ذلك العهد ، كما يظهر عدم القدرة على النظر فى مشكلات تتجاوز المصالح الوطنية المباشرة التى تتضمنها وبتقدير مناسب للمصالح الشاملة للقارة بأكملها .

فقد فقدت فى كل مكان هذه الصـفة الهامة وذلك العنصر الاساسي ، سواء كانت تسمى روح القومية الامريكية أو روح الوحدة الامريكية ، وسواء سميت سياسة حسن الجوار أو حسن الزمالة أو حلف التقدم فان ذلك أمر ثانوى فهى ليست عاملا ناشـئا عن اسم أو شعار ، انها صفة تخرج من القلب .

وقد تحدث وزير الخارجية دين راسك فى شهادته أمام لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ على أثر تعيينه عن « الخفايا » فى علاقاتنا مع أمريكا اللاتينية . وكان الرئيس فرانكلين د .

روزفلت يتمتع بقدرة غير عادية فى تقدير أهمية هذه الخفايا ، وكانت سياسة حسن الجوار ناجحة نجاحا كبيرا جدا لا بسبب ماتم عمله فحسب ، بل بسبب الطريقة والروح التى تم بها .

ان القدرة على مواجهة مشكلات نصف الكرة بالصورة العريضة لحاجات وأمانى القارة تنعكس فى اقتراح حركة وحدة أمريكا الذى قدمه الرئيس جوسيلنيو كيوبتشيك رئيس جمهورية البرازيل السابق ، وهى تتردد أيضا فى اقتراح المحافظ نلسون روكفلر باقامة اتحاد اقتصادى للقارة الامريكية . ان حركة وحدة أمريكا كما عبر عنها الرئيس كيوبتشيك تقوم على « اعادة التقدير الشامل لهذه الوحدة الامريكية فى كل صورها ومضموناتها » واقتراح نلسون روكفلر — وهو صادر عن شخص توافرت لديه تجربة واسعة فى ميدان العلاقات الامريكية — اقتراح هام لأنه يمثل اعترافا من جانب زعيم سياسي فى بلدنا بأن المشكلات الاقتصادية ، ليست أقل من المشكلات السياسية وينبغى معالجتها من وجهة نظر القارة بأسرها : أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة حتى كندا أيضا .

ويمكن استخلاص تشجيع غير قليل فيما يتعلق بمستقبل علاقاتنا بأمريكا اللاتينية وبالنظام الاقليمى الامريكى عموما من الخطوات الاستهلالية التى اتخذها الرئيس كنيدى فى أوائل ادارته فتعهده لجمهوريات أمريكا اللاتينية فى أول بيان له عن رسالة الاتحاد الخاصة بأنه مهد « حلف جديد للتقدم » وطلبه الذى تبع ذلك بأن يخصص الكونجرس خمسمائة مليون دولار لصندوق التقدم الاجتماعى ، يبشران بعهد جديد فى العلاقات بين الدول الامريكية . ولا يقل أهمية عن الاقتراح نفسه التغير الذى يعكسه فى موقف الولايات المتحدة تجاه الدول الاخرى فى نصف الكرة ، ولاول مرة فى خلال أكثر من عقد ونصف العقد نبدو مستعدين لمعالجة

المشكلات القارية داخل الاطار القارى وبروح واسعة من التعاون والمشاركة الامريكية .

ان العمل الذى ينشد الصندوق تحقيقه عمل هائل ويتوقف نجاحه على الجهود المشتركة لكل الاقطار والوكالات الوطنية والدولية العامة والخاصة . ولن يتم بين عشية وضحاها ويكشف برنامج السنوات العشر الذى تتصوره رسالة عن تقرير جسامة العمل الذى يجب انجازه ويستطيع برنامج قوى التصدير منفذا بكفاية أن يحقق الكثير فى عشر سنوات ، ولكن لن يمكن مع ذلك تحقيق كل الاغراض .

ان اعتماد خمسمائة مليون جنيه للتقدم الاجتماعى جانب واحد من مشكلة أكبر . ولن يكفى اصلاح الاراضي والاصلاحات فى التعليم والصحة والاسكان وحدها . وعلى العكس ، فما لم تكن مصحوبة باجراءات صحيحة فى مجالات أخرى فان هذه الاصلاحات قد تستخدم فقط لزيادة التبرم والسخط المنتشرين جدا الآن فى أرجاء أمريكا اللاتينية .

ولا يمكن تجميع النشاطات الامريكية فى اقسام محكمة منفصلة ، وكما كان من الخطأ فرض تركيز على الملامح السياسية للنظام فى خلال الخمسينات فسيكون من الخطأ أيضا الافراط فى تأكيد الملامح الاجتماعية على حساب الملامح الاقتصادية فى الستينات .

واذا اراد النظام الامريكى ان ينجح فانه ينبغى عليه أن يتقدم فى جميع المستويات ، وينبغى أن يوازى التطور الاقتصادى الاصلاح الاجتماعى . والاصلاح الاجتماعى لاحق للتقدم الاقتصادى . ولا يمكن قطعا تأخير التطور الاقتصادى ، وينبغى أن يتقدم الاثنان على الاقل فى آن واحد .

والسؤال الذى يتحتم توجيهه هو : ما الذى تستعد الولايات

خاصة لعمله للمساعدة في حل المشكلات الاقتصادية لجيراننا الامريكيين اللاتينيين ؟ والى أى مدى نحن مستعدون لمساعدتهم فى استقرار أسواق وأسعار سلعهم الاساسية ؟ هل نحن مستعدون للاشتراك فى مشاورات معهم كلما كان ينتظر من القرارات الوطنية أن يكون لها انعكاسات على اقتصادياتهم مثل تغييرات التعريفة وفرض حصص الاستيراد ؟ هل نحن مستعدون لتعديل موقفنا تجاه اشتراك الدولة فى مجالات معينة من التطور الاقتصادى والتى تمسكنا طويلا بضرورة ابقائها للمشروعات الخاصة ؟

ستكون الاجابة عن هذه الأسئلة فى التحليل النهائى ، اختبارا لتغير الموقف مثل أى شيء قد يضطلع به فى الانتقاع بالأرض والتعليم والصحة والاسكان .

ولا يمكن أن يكون التعاون الامريكى طريقا ذا اتجاه واحد ، فالتغير فى موقف الولايات المتحدة تجاه المشكلات الإقتصادية والاجتماعية الأساسية فى القارة ينبغى أن يلاقى مشاركة منجانب الأعضاء الأمريكيين اللاتينيين فى الاتحاد الأمريكى .

وينبغى على زعماء أمريكا اللاتينية المسئولين ، وهؤلاء الذين سيطروا تقليديا على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى تلك الاقطار ، أن يغيروا تفكيرهم وموقفهم تجاه الجماهير المحرومة ، ولن يتحقق هذا التغيير فى الفكر والعمل بسهولة ، ولن يحدث تلقائيا بل وعلى العكس سوف يصطدم بمعارضة كبيرة حقا من كثير من الذين سيطلب منهم التخلى عن شيء مما يعتبرونه من حقوقهم ، ولا ينبغى جعلهم يدركون التزاماتهم تجاه شعب بلادهم فحسب ، بل يجب دفع كل قطر على بحث مشكلة التطور الاقتصادى والاجتماعى لا من زاوية المصلحة الخاصة الوطنية الضيقة وحدها ، ولكن من النظرة التى هى أوسع للرخاء المشترك لاتحاد الدول الامريكية .

ان أى برنامج لن يكون أكثر فاعليـــة من الوســـائل المطلوب انجازه عن طريقها . وتخصيص بنك التنمية للدول الامريكية ومنظمة الدول الامريكية كوسائل يتم عن طريقها كثير من البرنامج الاجتماعى له سماته المشجعة ، ولكنه يثير الشكوك والهواجس أيضا . فهو يهيىء الفرصة للقطاع الاقليمى الامريكى لتبرير وجوده ولاستعادة بعض مافقده من نفوذ فى الاعوام الاخيرة .

وعلى كل فان بنك التنمية للدول الامريكية لم يتعرض لاختبار بعد ولم تنضج قدرته على أن يؤدى دوره بعد . وقد كان سجل منظمة الدول الامريكية فى الاعوام الاخيرة سجل فشل مطرد ، وربما كان تخصـــيص ســـتة ملايين دولار[4] لتقوية المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى للدول الامريكية وسكرتاريته الفنية على أساس عملها الماضى ، تبريرا أكثر للاعتمادات المالية ، فبناء طبقة فوق طبقة على ادارة فنية وادارية قد أظهرت قليلا من القدرة فى الماضي على معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية ــ ليس أحسن دلالة على نجاح البرنامج فى المستقبل .

وينبغى على الدول الأعضاء بمـــا فيها من الولايات المتحـــدة وممثليها المسئولين عن سير العمل فى المنظمة سيرا فعالا أن يكونوا مستعدين لاجراء التغييرات القانونية والوطنية التى تتطلبها أهمية العمل ، فستكون كارثة اذا فشل البرنامج الذى يبدو فى مستهله فى تحقيق احتمالاته المنتظرة نتيجة الافتقار الى سكرتارية قديرة .

ومن الصعب فى ظل أحسن الظروف تنفيذ برنامج بهذه الجسامة وهذا التعقيد اللذين يتضمنهما برنامج « حلف التقدم » ويمكن تحقيق أقصي النتائج بالمشاركة المخلصـــة التى تقوم بها الدول الافراد ، ووجود روح قوية من الوحدة والتضامن القارى .

وفى الشهور الأخيرة من عام ١٩٦٠ ، وفى بداية عام ١٩٦١ بدا أن هذه العوامل كانت بسبيلها الى العودة ، ولكن فى منتصف

عام ١٩٦١ ، عندما اتخذت أول خطوة عملية لانجاز البرنامج بتخصيص الكونجرس لمبلغ خمسة ملايين دولار مبدئيا ، تغيرت دلائل المستقبل مرة أخرى ، اذ كان الوقت والظروف قد أصبحا غير مواتيين ، وكانت العلاقات الامريكية قد وصلت فيما بدا الى الحضيض سياسيا واقتصاديا واجتماعيا .

وكانت الولايات المتحدة بالأخص والقارة عموما تترنحان تحت وطأة الفشل الكوبى فى ابريل من ذلك العام ، وهى حادثة سوف تترك طابعها على المنظمة الاقليمية وتؤثر فى العلاقات الامريكية فى الاعوام المقبلة وقد ظهر أن المنظمة الاقليمية عاجزة عن العمل فى أخطر أزمة واجهتها ، فالمؤتمر الأمريكى الحادى عشر الذى حدد لاجتماعه فى كويتو بأكوادور شهر مايو ونأجل الى أجل غير مسمى بسبب الوضع الداخلى فى الاكوادور نفسها بالاضافة الى النزاع على الحدود مع بيرو والموقف الدولى غير الملائم عموما .. جعل الوقت غير ملائم لاجتماع « الجهاز الاعلى » فى منظمة الدول الامريكية . وقد قطعت العلاقات الدبلوماسية بين كثير من الحكومات الامريكية ، وفى قضية جمهورية الدومينيكان قطعت العلاقات الدبلوماسية بقرار جماعى ، وفى غيرها قطعت باجراء منفرد .

وفى ضوء هذا الترابط فى الخلافات الايديولوجية والمنازعات الاقليمية وانقطاع العلاقات الدبلوماسية كانت ملاحظة وزير خارجية المكسيك بأن الموقف القائم يلقى بالضرورة ظلا على التضامن القارى تعبيرا عظيم الدلالة عما يساور النفوس .

ان الأزمة الكوبية وموقف الولايات المتحدة والجمهوريات الامريكية الاخرى تجاه المشكلة تؤكد مرة أخرى أهمية الثبات والاستمرار والاصرار على المبادىء الاساسية فى ادارة العلاقات الدولية ، فقد كانت هذه البلاد (الولايات المتحدة) كما كانت بلدان أمريكا اللاتينية متهمة من البداية بالتناقض وعدم الثبات فى مواجهة

المشكلة الكوبية وتذبذب طرق المواجهة ، يضاف الى ذلك الفشل فى التمسك بالمبادىء المستقرة واحترام الالتزامات السابق التسليم بها . وفى ظل هذه الظروف تكون الفوضي والاضطراب أمرا محتوما تقريبا .

وربما تعالج العلاقات فيما بين الدول الامريكية كما لوحظ سابقا على أساس متبادل أو مشترك عن طريق تسهيلات النظام الاقليمى الامريكى الجماعية . وقد تكون العوامل « موجودة » فى موقف معين حتى تضمن استخدام أية وسيلة ، ولكن لا ينبغى استخدام الوسيلتين بلا تمييز والانتقال من احداهما الى الاخرى أو التردد بينهما ليس الا اضعافا لكلتيهما ، فليس من الممكن امتطاء جوادين فى الوقت نفسه .

وفى حالة كوبا كان ذلك لسوء الحظ هو ما شرع فيه : لقد كانت المسألة الكوبية موضوع عمل جماعى عن طريق منظمة الدول الامريكية ، وكانت موضع عمل منفرد من جانب الولايات المتحدة . وهكذا لم ينجح أيهما . وربما كان فشل احدهما نتيجة لفشل الآخر .

ان خيبة أمل الولايات المتحدة لفشل المنظمة الاقليمية الامريكية فى معالجة الموقف الكوبى معالجة سديدة أمر مفهوم ، ولاقتناعنا بتزايد النفوذ الشيوعى فى كوبا وفى ضوء الالتزام بتصريح كاراكاس الصادر فى عام ١٩٥٤ بأن السيطرة على التنظيمات السياسية لدولة أمريكية من جانب الحركة الشيوعية الدولية تستلزم عملا جماعيا للنظر فى اتخاذ الاجراءات المناسبة — كان اجتماع وزراء الخارجية الامريكية للتشاور فى سان جوزيه فى أغسطس عام ١٩٦٠ مخيبا للآمال بصورة مؤسفة . وبدلا من القيام بالعمل أكد تصريح سان جوزيه فقط الخلافات بين الدول الاعضاء . وقد ساهم بالضرورة فى الشعور الذى ظهر ولا يزال يتزايد فى الولايات

المتحدة بأنه ينبغى البحث عن حل عن طريق اجراءات مباشرة من طرف واحد .

ومن الناحيـــة الأخرى أيدت الخطوات الانفرادية التى كانت الولايات المتحدة تتخذها من وقت الى آخر فى علاقاتها مع حكومة كاسترو ، رأى أمريكا اللاتينية بأن المشـــكلة كانت متبادلة ولم تكن صالحة للعمل القارى .

وقد أدي قطع العـــلاقات الدبلوماســـية وفرض العقوبات الاقتصادية الى تقوية هذا الانطباع .

وأخيرا فان الغـــزو الامريكى الفاشـــل فى ابريل عام ١٩٦١ وانكشاف مدى اشتراك الولايات المتحدة جعلانا عرضـــة للاتهام بالتدخـــل المنفرد . وفى بعض بلدان أمريكـــا اللاتينية أثار هـــذا الانتهاك لقاعدة من أعز قواعد النظام الاقليمى الامريكى تهديدا أقوى اثرا من خطاب فيدل كاستر فى عيد الاول من مايو عام ١٩٦١ الذى ذهب فيه الى أبعد من ذى قبل فى ادخال كوبا فى الفلك السوفيتى . وقد تصـــبح الحادثة الكوبية الخطيرة صـــورة تقليدية للعجز عن التصرف فى العلاقات الدولية كما ينبغى .

ان الثبات فضيلة يجب أن يمارسها الامريكيون اللاتينيون : ففى مسألة كوبا اتهم الامريكيون اللاتينيون أيضا بعدم الرغبة فى اتباع المبادىء المقررة أو السير وفقا للالتزامات المسلم بها من قبل فكثيرا ما أثرت السياسة والضرورة على القرارات أكثر من تأثير الاقتناع والمبدأ ، مما نتج عنه أن المشكلة الاساسية لم تكن لتفشل فى ايجاد حل فحســـب ، بل ان أســـاس نظامنصف الكرة أخذ يتقوض أيضا .

وقد أوجد تأثير الثورة الاجتماعية الكوبية على اذهان الشعب الأمريكى اللاتينى علامة تحـــذير فى موقف أكثر من حكومة أمريكية

لاتينية واحدة . وشجع اتجاها للتقليل من أهمية خطر الشيوعية وتأكيد مبدأ عام التدخل .

ولسوء الحظ ان الظروف المحيطة بمحاولة الغــزو الفاشل اســتخدمت لتقوية رأى أنصــار عدم التدخل والتقليل من امكان العمل الجماعى .

وينبغى اعادة بحث التدخل وعدم التدخل ، والتدخل الجماعى ، وعدم التدخل المنفــرد . وتأكيد أمريكا اللاتينية على عدم التدخل وتصميمها على صيانة هذا المبدأ الأساسي من مبادىء النظام الاقليمى للدول الأمريكية مفهــوم ، ولكن ما فشــل الامريكيون اللاتينيون فى التحقق منه ، أو ما تجاهلوه اتفاقا هو أن عدم التدخل المنفرد انما هو من طريق آخر تدخل جماعى كلما كان ســلام القارة وأمنها مهددين . وقد نشأ كلا المبدأين فى الوقت نفسه تقريبا ، واتبع كلاهما طرقا مطابقة . وقد تردد مبدأ عدم التدخل المنفرد فى كل مؤتمر من مؤتمرات الدول الامريكية تقريبا منذ قبوله لأول مرة فى عام ١٩٣٣ .

وبالمثل تكرر تأكيد مبدأ المسئولية الجماعية عن السلام والامن القارى فى المؤتمرات المتتالية منذ أن تقرر لاول مرة فى عام ١٩٣٦ .

وترابط الاثنين وتشابكهما مسلم به فى ميثاق منظمة الدول الامريكية : فالمادة ١٥ التى يستشهد بها مرارا والتى تنص على انه « ليس لاية دولة الحق فى التدخل المباشر أو غير المباشر لاى سبب مهما كان فى الشئون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى » . لها مقابل فى نص المادة ١٩ بأن التدخل الجماعى أو « الاجراءات المتحدة للمحافظة على السلام والامن وفقا للمعاهدات القائمة لا تشــكل انتهاكا للمبدأ المقرر فى المادة ١٥ » .

والمعضلة التى تواجه الآن الجمهــوريات الامريكية والمنظمة الاقليمية الامريكية هى كيفية التوفيق بين هذين المبدأين وتطبيقهما

عمليا . وهل يتوقف استمرار احترام أحدهما على فاعلية الآخر ؟
هل يجيز فشل مبدأ العمل الجماعى العودة الى العمل المنفرد ؟ ان
الاجابة عن السؤال السابق واضحة فى موقف الخطورة الكافية .
فلن تنردد أية أمة فى العمل عندما تقتنع بأن أمنها الوطنى فى خطر .
فالمادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة ، وهى أساس معاهدة ريودى
جانيرو للامن الجماعى تعترف بحق الدفاع الفردى والجماعى عن
النفس ، فقانون المحافظة على النفس أقوى من مبدأ عدم التدخل .

وينبغى على الولايات المتحدة فى بحثها عن حل لهذه المعضلة
أن تظهر تقديرا للاهمية التى يعلقها الامريكيون اللاتينيون على مبدأ
عدم التدخل . لانه بالنسبة لهم أعظم عمل حققه النظام الاقليمى
الامريكى ولا يرغبون فى وقوع شيء يضعفه أو يقوضه .

وينبغى على الامريكيين اللاتينيين من جهتهم أن يضطلعوا
بنصيبهم فى المسئولية الجماعية عن الامن القارى وان يبدوا تقديرا
لطبيعة الاخطار الدولية الحالية الخاصة .

وينبغى اعادة بحث التدخل وعدم التدخل فى ضوء التغيرات
التى وقعت فى العقود الثلاثة منذ أن ووفق على المبدأ لاول مرة .
كما ينبغى تطبيق الالتزام بالمسئولية الجماعية على كل تهديد الأمن
القارة . وقد تركز فى الماضي على العدوان المباشر ، وينبغى أن
يدرس الآن لتحديد كيفية امكان جعله يعالج التهديدات والاخطار
غير المباشرة التى تميز العلاقات الدولية اليوم . وقد تكهن تصريح
كاراكاس عام ١٩٥٤ باحتمال قيام هذه الأخطار ، ولكن لم تبتكر
بعد وسائل العمل الجماعى الفعالة لمعالجتها .

وتثير مسألة عدم التدخل المنفرد المقابلة للمسئولية الجماعية ،
معضلة من أخطر المعضلات التى واجهت الجمهوريات الامريكية
ومنظمة نصف الكرة الغربى من قبل . وربما يعنى الفشل فى حلها
أيضا انه لن يكون هناك مبدأ عدم التدخل ولا مبدأ التدخل الجماعى

ومن المؤكد أن التأثير على القطاع الاقليمى للدول الامريكية بعيد المدى .

ويؤكد الوضع الراهن للعلاقات بين الدول الامريكية مرة أخرى العلاقة المتبادلة بين السياسة والاقتصاد والموقف الذى وجه من قبل فى هذا البحث هو انه لو اتخذت من قبل اجراءات اقتصادية واجتماعية أكثر استنارة لمنعت كثيرا من المتاعب السياسية التى تواجه القارة اليوم ولو بدأ حلف التقدم قبل ذلك بعقد ولو كانت المزايا المتوقع صدورها عنه قائمة خلال السنوات العشر الماضية لكان العقد الحالى أبهى كثيرا مما هو عليه الآن ، وربما كان قد منع الاضطرابات الاجتماعية التى وقفت فى بوليفيا وجواتيمالا والتى تهدد بالواقع اليوم فى أقطار أخرى . وحتى لولم يستطع منع ظهور كاسترو والانتفاضات التى تحدث فى كوبا — لكانت روح الوحدة والتضامن بين الجمهوريات الامريكية عموما قوية بصورة تكفى تسهيل العمل الجماعى للتعامل مع كاسترو والكاستروية .

كل هذا بالطبع افتراضي ونظرى . ومع ذلك فمن سوء الحظ أن اجراءين من الاجراءات الهامة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية . اتخذا فى السنوات الأخيرة ، وكانا نتيجة لاستدراك مافات لانتيجة لبعد النظر : فبنك التنمية للدول الامريكية الذى سعى اليه الاعضاء الامريكيون اللاتينيون فى الاتحاد الامريكى ، وافقت عليه الولايات المتحدة فقط بعد تجارب نائب الرئيس نيكسون المحزنة فى رحلته الى أمريكا الجنوبية عام ١٩٥٨ . وكان قرار بوجوتا — أساس حلف التقدم — مفهوما أصلا ويعتبر من جانب الكثير من الامريكيين اللاتينيين جواب الولايات المتحدة على التأثيرات القارية للكاستروية . وما أكثر ما تكون هذه الاجراءات مفيدة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا أيضا اذا أدركت ببعد النظر بدلا من الاستدراك فذلك هو محك السياسة الرشيدة .

وفى منتصف عام ١٩٦١ ، وبينما القارة على وشك الشروع فى برنامج التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعى الهائل المصور فى حلف التقدم ، نجد ان أمريكا كلها فى الواقع فى أزمة . ومن المفهوم أن هذا الاعلان الامريكى سوف يقترن بالشكوك فى البداية .

ومع ذلك فانه اذا كان لمنظمة الدول الامريكية مستقبل فسوف يوجد فقط فى روح الحلف وفى التعهد الذى تضمنه أول بيان للرئيس كنيدى عن رسالة الاتحاد . ولقد اقتبسناها فى بداية هذا البحث ونكررها مرة أخرى فى نهايته .

« الى الجمهوريات الشقيقة فى الجنوب ، لقد ارتبطنا بحلف جديد للتقدم ، وهدفنا هو تحقيق حرية ورخاء أمريكا اللاتينية ، وتحقيق درجة من التقدم الاقتصادى والاجتماعى لكل دولها ولكل مواطنيها تتناسب مع معاوناتها التاريخية فى الثقافة والفكر والحرية » .

ويعتمد بقاء الوحدة الامريكية ومستقبل منظمة الدول الامريكية تماما على انجاز هذا التعهد انجازا فعالا .

فهرس

هيئة قناة السويس

السفن العابرة لأول مرة خلال شهر مارس عام ١٩٦٣

بلغ عدد السفن التى عبرت القناة لأول مرة خلال مارس الحالى ٥٦ سفينة منها ٤٣ سفينة عبرت القنــاة من الشــمال و ١٣ من الجنوب الى الشمال ٠

ومن بين تلك السيفن ١٢ ناقلة تزيد الحمولة الكلية منها على ٢٠٠٠٠ طن وهى موضحة بالكشف التالى :

اسم السفينة	العلم	الحمولة الكلية طن	حمولة البضائع طن	اتجاه العبور
أوسيلا (ناقلة)	انجليزى	٣٢٨٩٠	فارغة	شمال/جنوب
جولف فن (ناقلة)	انجليزى	٢٧٥٠٧	فارغة	شمال/جنوب
أسويجو دفندر (ناقلة)	ليبيرى	٣١٦٧٨	٣٥٥٦٧	جنوب/شمال
بيرف أودل (ناقلة)	نرويجى	٣٢٩٩٨	فارغة	شمال/جنوب
داجهلد (ناقلة)	نرويجى	٢٦١٦١	فارغة	شمال/جنوب

جنسيات السفن التى عبرت القناة خلال شهر مارس عام ١٩٦٣ :

السفن التى عبرت القناة خلال مارس ١٩٦٣ ترفع أعلام ٤٢ جنسية مختلفة مقابل ٣٣ جنسية فى مارس الماضى .

وكان ترتيب الجنسيات العشر الاولى خلال الشهر الحالى :-

انجلترا - ليبيريا - النرويج - فرنسا - ايطاليا - هولندا - اليونان - بنما - ألمانيا - السويد .

فى حين كان الترتيب فى مارس ١٩٦٢ كالآتى :-

انجلترا - ليبيريا - النرويج - فرنسا - ايطاليا - اليونان - هولندا - السويد - بنما - ألمانيا .

ومن بين الدول العشر الاولى التى عبرت سفنها القناة خلال الشهر الحالى زادت الحمولة الصافية لثمان من هذه الدول على مثيلاتها العابرة فى مارس ١٩٦٢ بالنسب الآتية :

انجلترا ٢ر٠٪ - ليبيريا ٣٥٪ - النرويج ٢٢٪ - فرنسا ٤٪ - ايطاليا ٧٪ - هولندا ٦٪ - بنما ١٧٪ - ألمانيا ١٦٪ .

فى حين نقصت بالنسبة لليونان بمقدار ٣ر٠٪ والسويد ٢١٪ .

الدار القومية للطباعة والنشر

الدار القومية للطباعة والنشر

العدد ٣٤٤
الثمن ٥ قروش